

## Tilburg University

### Beleidsnetwerken in actie

Baaijens, J.

*Publication date:*  
1988

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Baaijens, J. (1988). *Beleidsnetwerken in actie: Een analyse van de interactie tussen overheid en belangengroepen, naar aanleiding van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars.* [, Tilburg University]. Kluwer.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

J.M.J. Baaijens

Beleidsnetwerken in actie

*Kluwer*



# BELEIDSNETWERKEN IN ACTIE



Van dit boek verschijnt ook een handelseditie  
onder ISBN 90 312 0490 0

# BELEIDSNETWERKEN IN ACTIE

*Een analyse van de interactie tussen overheid en belangengroepen,  
naar aanleiding van het prijs-/inkomensbeleid  
vrije beroepsbeoefenaars*

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Katholieke Universiteit Brabant, op gezag  
van de rector magnificus, prof.dr. R.A. de Moor,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een  
door het college van decanen aangewezen  
commissie in de aula van de universiteit op  
vrijdag 30 september 1988 te 16.15 uur

door

Johannes Martinus Jozef Baaijens

*geboren te Oss*

Katholieke Universiteit Brabant	
Barcodenummer	956342
Signatuur	395 D 7

323.329

*Promotores:* prof.dr. J.J.J. van Dijk  
prof.dr. A.J.G.M. Bekke



'It really is difficult to image how people who have entirely given up managing their own affairs could make a wise choice of those who are to do that for them'

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*

Our ability to understand or 'account for' human action is governed largely by our choice of accounting scheme or conceptual framework.

James D. Thompson, *Organizations in Action*

# Woord vooraf

Onderzoek naar en reflectie over de rol en betekenis van de staat in het huidige maatschappelijke krachtenveld is een zaak met vele kanten en perspectieven. Aspecten van dit probleemveld in een proefschrift vormgeven, is dan ook een onderneming waar velen direct of indirect aan hebben bijgedragen. Een aantal van hen wil ik hier in het bijzonder noemen.

Als eerste mijn beide promotoren prof. dr. J.J.J. van Dijck en prof. dr. A.J.G.M. Bekke. Zij wezen mij niet alleen op de noodzaak tot ordening en systematiseren van het materiaal, maar bovenal waren zij voor mij een intellectuele inspiratiebron van allure, waardoor onze besprekingen door mij altijd als een vruchtbaar leerproces zijn ervaren. Voor Jules van Dijck geldt dat zijn inspirerende werking eveneens volop aanwezig was binnen de IVA-projecten die mede ten grondslag hebben gelegen aan deze dissertatie. Ook in huidige samenwerkingsverbanden en onderzoeksprojecten ervaar ik zijn tomeloze creativiteit als het beste werkklimaat dat men zich wensen kan.

Het schrijven en afronden van dit proefschrift vindt zijn oorsprong mede in het werk dat ik in IVA, Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek te Tilburg, verband heb verricht. Op deze plaats wil ik dan ook de directie, de staf, ondersteunende diensten en voorts alle medewerkers van het instituut bedanken voor al datgene waardoor het voor mij mogelijk werd om dit project tot een goed einde te brengen.

In het bijzonder ben ik mijn collega's van de sectie organisatie en beleid erkentelijk voor het geboden werkklimaat. Prof. dr. J.H.T.H. Andriessen dank ik derhalve voor de wijze waarop hij bij de planning van sectie-activiteiten impliciet rekening wist te houden met mijn dissertatiewerk. Verder dank ik de medewerkers van de afdeling tekstverwerking: Monique Dielen, Monique de Jong en Bea van Wijk, die, onder leiding van Marian de Jong, niet alleen goed verzorgde teksten aanleverden maar mij tevens van waardevolle adviezen hebben voorzien. Mijn dank gaat ook uit naar Rianne van der Velden, Hélène van Diemen en Jolanda van Eert, die vanuit het IVA-secretariaat, en Marijke van Heusden, vanuit het secretariaat van de faculteit der Sociale Wetenschappen: sociaal-culturele wetenschappen (Katholieke Universiteit Brabant), mij ondersteuning verleenden en desgewenst van advies voorzagen. In dit verband wil ik Harry in 't Ven bedanken voor zijn tekst kritisch commentaar. Dankzij zijn 'schriftje' heb ik veel onduidelijkheden in de tekst kunnen ruimen.

## Woord vooraf

Bij de totstandkoming van dit proefschrift is het IVA-onderzoek: 'Evaluatie van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars', van groot belang geweest. Daarom wil ik de teamleden van destijds: drs. W. Nuyens, drs. P. Kamphuis en drs. R. van Holsteijn, op deze plaats nogmaals danken voor hun geleverde bijdragen. In het bijzonder noem ik drs. W. Nuyens waarmee ik, naast het TWN-werk, tevens een aantal artikelen heb geschreven die mede van invloed zijn geweest op de wijze waarop de onderhavige thematiek is behandeld.

Voorts wil ik hier mijn oud collega Jo Rieken noemen. In IVA verband heb ik met hem een aantal jaren mogen samenwerken. Gedurende deze periode ontstonden de eerste ideeën en plannen voor dit proefschrift, mede geïnspireerd door onze gezamenlijke publicaties en vooral ook door onze altijd levendige discussies over het wel en wee van de verzorgingsstaat. Ik denk met veel plezier terug aan deze tijd die we met onze avonturen in India mochten afsluiten.

Ook wil ik hier dr. Piet van den Akker bedanken. Als 'sparringpartner' en 'vraagbaak' stond hij mij vooral het laatste half jaar onvermoeid en met veel humor te woord.

Tot slot wil ik hier mijn ouders noemen. De afronding van dit proefschrift geldt voor mij mede als een blijvende herinnering aan mijn vader, en een woord van dank aan mijn moeder.

Voor Anne is dit boek een 'beest' en aan Yvonne draag ik het op.

Goirle, juni 1988

Joan Baaijens

# Inhoudsopgave

<b>Deel I: Inleiding</b> .....	1
Hoofdstuk 1	
Probleemschets .....	3
→ 1.1. Het vraagstuk .....	3
→ 1.2. Het perspectief .....	4
1.3. Een eerste afbakening .....	6
Hoofdstuk 2	
Probleemstelling .....	9
2.1. Het doel van de studie .....	9
2.2. Methodologische verantwoording .....	9
2.3. Probleemstelling .....	11
2.4. Opbouw van de studie .....	12
<b>Deel II: Plaatsbepaling</b> .....	13
Hoofdstuk 3	
Overheid en samenleving: een afbakening .....	15
3.1. Inleiding .....	15
3.2. Maatschappij en sturing .....	15
3.3. De 'georganiseerde' overheid .....	18
3.4. De 'georiënteerde' overheid .....	19
3.4.1. Interventie: overheid en wetgeving .....	19
3.4.2. Interactie: overheid en overleg .....	22
3.4.3. Markt: overheid en transactie .....	25
3.5. De verbinding tussen overheid en samenleving: een proliferatiemodel .....	26
Hoofdstuk 4	
Het onderzoeksmodel .....	28
4.1. Inleiding .....	28
4.2. Wetsevaluatie .....	28
4.3. Het onderzoeksmodel ten behoeve van de empirische exploratie en evaluatie .....	29
4.4. Het onderzoeksplan .....	32



<b>Deel III: Empirische exploratie en evaluatie .....</b>	<b>35</b>
Hoofdstuk 5	
Het onderzoekskader .....	37
5.1. Inleiding .....	37
5.2. Prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars sinds 1971 .....	37
5.3. Het institutioneel kader 1981-1986: Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, Prijzenwet en Wet Tarieven Gezondheidszorg .....	47
5.3.1. De Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN) .....	47
5.3.2. De TWN in relatie tot de Prijzenwet en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) .....	55
5.3.3. Het beleidskader van de TWN .....	57
5.4. Overleg tussen overheid en categorieën vrije beroepsbeoefenaars .....	62
5.5. De georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars als belangengroep .....	62
5.5.1. Categorieën vrije beroepsbeoefenaars als actoren in een beleidsnetwerk .....	63
5.6. De uitvoeringsorganisatie van de TWN .....	72
Hoofdstuk 6	
Analyse van het overleg .....	75
6.1. Onderzoeksvraag .....	75
6.2. Analyse van het overleg tussen overheid en beroepsgroep ..	75
6.3. Vergelijkende analyse tussen verschillende organisaties ....	89
6.4. Proceskenmerken van het overleg .....	93
Hoofdstuk 7	
Manifestatie van de georganiseerde beroepsgroep als belangengroep .....	100
7.1. Inleiding .....	100
7.2. De inzet van strategische middelen .....	100
7.3. De politiek van te bereiken resultaten .....	104
7.4. Conclusies .....	106
Hoofdstuk 8	
Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars als overlegbeleid .....	108
8.1. Inleiding .....	108
8.2. De politiek van het overleg; de verhouding tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid .....	108
8.3. De institutionele gevolgen van het beleid .....	112
8.4. Maatschappelijke gevolgen .....	116
8.5. Conclusies .....	118

## Inhoudsopgave

<b>Deel IV: De organisatie van overheidsbeleid en maatschappelijke contractvorming .....</b>	<b>121</b>
Hoofdstuk 9	
Inleiding .....	123
Hoofdstuk 10	
Belangengroepen en maatschappelijke ordening .....	125
10.1. Inleiding .....	125
10.2. Benaderingen van belangengroepen .....	126
10.3. De economische visie op belangengroepen en maatschappelijke ordening .....	127
10.3.1. Public choice-benadering .....	128
10.3.2. De public choice-benadering: een economisch integratiemodel .....	131
10.3.3. Groepen en besluitvorming .....	132
10.3.4. De transactiekostenbenadering .....	134
10.4. De politicologische visie op belangengroepen en maatschappelijke ordening .....	137
10.4.1. De klassieke groepen-theorie .....	138
10.4.2. Maatschappelijke ordening als een politicologisch probleem .....	143
10.4.3. Maatschappelijke orde en coalitie .....	143
10.4.4. Maatschappelijke orde en democratie: het pluralisme .....	145
10.4.5. Maatschappelijke orde en integratie van belangen: corporatisme .....	147
→ 10.5. Een netwerkvisie op belangengroepen en maatschappelijke ordening .....	150
10.5.1. Netwerkvisie en organisatie .....	150
10.5.2. Netwerken en beleid: beleidsnetwerken .....	157
10.5.3. Regels en bevoegdheden .....	160
10.5.4. Beleidsnetwerken en politieke orde .....	163
10.6. Beleidsnetwerken: een samenvatting .....	166
Hoofdstuk 11	
Maatschappelijke actoren en belangen .....	169
11.1. Inleiding .....	169
11.2. Articuleren van belangen .....	169
11.3. Mobiliseren .....	170
11.4. Belangenbehartiging en organisatie .....	172
11.5. Collectieve actie .....	176
11.6. Conclusie .....	177

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 12	
Wetgeving, macht en maatschappelijke sturing .....	178
12.1. Inleiding .....	178
12.2. Wetgeving en maatschappelijke oriëntatie bij de overheid .....	178
12.3. Machtsvorming aan de zijde van de overheid .....	181
12.4. Machtsvorming aan de zijde van maatschappelijke actoren .....	183
12.5. Conclusies .....	184
Hoofdstuk 13	
Overheidsbeleid en contractuele interventies .....	187
13.1. Inleiding .....	187
13.2. Contracten en de tijdelijke koppeling van verschillende belangen .....	187
13.3. Het openbreken van een contract en maatschappelijke dynamiek .....	190
13.4. Belangen, macht en overheidsoptreden .....	191
13.5. Conclusies .....	192
→ Hoofdstuk 14	
Beleidsnetwerken in actie: een samenvatting .....	196
14.1. Inleiding .....	196
14.2. De problemen verkend .....	197
14.3. Actoren in netwerken .....	199
14.4. Een theoretisch kader voor de analyse van overheids- beleid .....	200
14.5. De staat en de gecontracteerde samenleving .....	201
14.5. Tot besluit .....	202
Samenvatting .....	205
Summary .....	209
Noten .....	213
Literatuur .....	229
Zakenregister .....	239

*Deel I*

# Inleiding



# 1. Probleemschets

## 1.1. Het vraagstuk

De maatschappelijke organisatie van belangengroepen en de politieke besluitvorming van de overheid zijn in ons huidig maatschappelijk bestel ten nauwste met elkaar verweven. Dit bestel, dat we voor het gemak aanduiden met verzorgingsstaat, is in wezen een legitiem systeem van regels waardoor betrekkingen tussen individuen, groepen, organisaties en gehele instituties gereguleerd worden.

Het is met name ten aanzien van de vorming van deze regels - het politieke proces bij uitstek - dat de wederzijdse doordringing van staat en maatschappij tot uitdrukking komt. In dit verband is sprake van een vloeiende overgang van particulier naar algemeen belang (en omgekeerd) waardoor een scherpe grens tussen de sturende overheid en de samenleving als bestuurd systeem vaak moeilijk te trekken is (1).

In deze complexe maatschappelijke werkelijkheid is het niet verwonderlijk dat zaken als het bestuurlijk (on)vermogen van de overheid, het democratisch karakter van de politieke besluitvorming en de doelmatigheid van zowel beleidsvorming als beleidsuitvoering door overheidsbureaucratieën in weerwil van maatschappelijke belangengroepen ter discussie staan. Twijfels omtrent de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving hebben hun weerslag gehad in het partij-politieke debat (2), overigens zonder dat er een echt alternatief te beluisteren valt. Dit alles onderstreept de tendens tot herbezinning op de verzorgingsstaat. De indruk lijkt gewettigd dat de vraag naar de legitimiteit van het overheids-optreden vervangen is door de ogenschijnlijk meer praktische vraagstelling naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van democratisch en tegelijk doelmatig overheidsingrijpen. Het accent is verlegd van de optredende naar een terugtrekkende overheid. Een perspectiefwisseling die vooralsnog te gemakkelijk te herleiden is tot een veranderend sociaal-cultureel klimaat, met bijbehorende trendmatige voorkeuren. De oorzaken zullen evenwel op meer fundamenteel niveau gezocht moeten worden. Bij een dergelijk onderzoek zullen maatschappelijke en sociale ontwikkelingen niet los gezien kunnen worden van economische processen en ontwikkelingen zoals die zich binnen onze georiënteerde markteconomie voordoen. Zo geldt bijvoorbeeld dat de excessieve toename van de werkloosheid aan het begin van de tachtiger jaren en de stagnerende economische groei, de financiële grondslag van het sociale zekerheidsstelsel zodanig uitgehold hebben dat veranderingen hierin niet als beheersbare en planmatige processen werden doorgevoerd, maar als een abrupt ervaren

## Inleiding

noodzaak hun beslag kregen, zonder dat er tijd en ruimte leek te zijn voor een weloverwogen en doordachte keuze.

Herstelbeleid zoals door het eerste Kabinet Lubbers geformuleerd, in termen van de zes grote operaties (heroverwegingen, privatisering, deregulering, decentralisatie, reorganisatie rijksdienst en de 2%-operatie), kreeg eerder het karakter van crisis-management dan van een theoretisch gefundeerde en maatschappelijk aanvaarde herstructurering van de verzorgingsstaat. De rationaliteit van waaruit, aan de zijde van de overheid, bezuinigingen en terugtred gelegitimeerd worden, is voor de burger niet echt herkenbaar of althans in zeer geringe mate nog te overzien.

Het lijkt erop alsof er verschillende 'werelden' dreigen te ontstaan, enerzijds die rondom de burger in zijn sociaal-economische realiteit van alledag, en anderzijds de verkokerde beleidsrealiteit rondom de verschillende delen van het staatsapparaat elk met een specifiek probleembesef. De samenleving in al haar geledingen wordt, door deze uiteenlopende rationaliteitsgronden gemakkelijk gevoed door twijfel aan doelmatigheid en oprechtheid van het overheidsingrijpen. De politiek verantwoordelijke bestuurders aan de andere kant raken ontmoedigd doordat ambitieuze en met goede wil tot stand gebrachte beleidsplannen verzanden in een onontwarbaar kluwen van regels, voorschriften en detailmaatregelen die in het beste geval de status quo handhaven zonder dat problemen daadwerkelijk worden opgelost of nieuwe wegen voor oplossingen worden gecreëerd. Het is onder deze omstandigheden begrijpelijk dat veel partijen pleiten voor een terugtredende overheid zodat ruimte wordt geschapen voor het zelf oplossend vermogen van individuen, groepen en organisaties. De vraag blijft echter of deze oplossing wel zo simpel en bruikbaar is als zij lijkt. En meer nog, is een dergelijke operatie wel mogelijk indien men beseft dat de vervlechting tussen staat en samenleving in wezen de kern vormt van het huidige maatschappelijke bestel. Is er wel een duidelijke grens aan te geven tussen de overheid als besturend orgaan en de maatschappij als bestuurd systeem? En als deze grens vaag is, waar en ten aanzien van welke problematiek dient de overheid zich dan terug te trekken? En waar juist niet? Het omgekeerde is wellicht nog belangrijker. Hoe komt het dat deze vervlechting zich heeft voorgedaan? Vanuit welke motieven en met wat voor middelen is deze wederzijdse afhankelijkheid gegroeid? Welke processen en factoren kunnen in dit verband ter verklaring worden aangevoerd voor de, wat we zouden kunnen noemen, vermaatschappelijking van de overheidsbureaucratie aan de ene kant, en de verstatelijking van private en ongebonden voorzieningen aan de andere kant? Het is deze algemene problematiek die ten grondslag ligt aan deze studie.

### 1.2. Het perspectief

De problemen en vraagstukken die in deze studie aan de orde komen houden zoals gezegd verband met de complexe verhouding tussen overheid en samenleving. Alvorens echter tot een meer precieze formulering van de probleemstelling over te gaan, zal het kader worden aangegeven waarin deze thematiek geplaatst moet worden. Immers de verhouding tussen



overheid en samenleving is dusdanig abstract, breed en alomvattend dat het nodig is een perspectief te formuleren van waaruit we de problematiek benaderen.

De grondgedachte van deze studie heeft betrekking op de aard en vorm van de betrekkingen tussen overheid en samenleving. Deze betrekkingen of verbindingen hebben in de moderne verzorgingsstaat de vorm aangenomen van beleidsarena's (3). De verhouding tussen besturend orgaan en bestuurd systeem is, in deze metafoor denkend, op te vatten als een onderhandelingshuishouding. Een overheid die beleid voert, daartoe aanzet en waar mogelijk gecontroleerd door georganiseerde politieke krachten in de samenleving, ziet zich geplaatst tegenover een veelheid van belangen en behoeften, welke op verschillende niveaus met elkaar in strijd kunnen zijn. Elke maatregel die de overheid wenst te nemen, maar ook elke maatregel die ze niet wenst te nemen, dan wel een bestaande maatregel die ze wenst in te trekken, roept wel ergens in de maatschappij weerstand op. Initiatieven voor beleid, de vorming van beleid en de uitvoering van dat beleid kunnen niet meer los gezien worden van demarcatievraagstukken met betrekking tot dat wat stuurt en dat wat gestuurd wordt.

Elke vorm van overheidsingrijpen doorloopt op enig moment wel ergens een overleg- of onderhandelingscircuit waar het gearticuleerde privé-belang en het algemeen belang met elkaar geconfronteerd worden. Het opmerkelijke aan dit alles is dat de uitkomsten van dergelijke confrontatieprocessen het zicht op duidelijke overheidsverantwoordelijkheden belemmeren. Zoals gezegd vormen deze ondoorzichtige transactieprocessen het primaire onderzoeksobject van onderhavige studie. Het perspectief van waaruit we dit onderzoeksobject benaderen houdt in, dat interacties tussen overheid en samenleving zich voordoen als een bestuurlijk-organisatorisch probleem en mede daardoor een onderzoeks- en analyseperspectief vergen, waarbinnen begrippen zoals: interventie, onderhandeling en coalitievorming, organisatiestructuren, ruilprocessen en belangenrealisatie door actoren, een plaats hebben. Immers, zo stellen we in deze studie, instituties en organisaties ontwikkelen niet vanzelf. Zij worden gedreven door de acties en interacties van betrokken actoren die alle vanuit een belangenperspectief streven naar doelbereiking en naar een daarbij geldend evenwicht. In dit verband staat de vorming van netwerken centraal. Deze, hier als beleidsnetwerken aangeduid, ontstaan door de koppeling van publieke en particuliere belangen binnen een organisatorisch verband. Met Kickert en Van Vught (4) definiëren we beleidsnetwerken als sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkeld hebben, die enige duurzaamheid vertonen en die gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's. In het empirisch deel van deze studie zullen de actiepatronen van actoren, en de uiteindelijke effecten hiervan op het sturend vermogen van de overheid, op systematische wijze in kaart gebracht worden. Inzicht in de werking van het staatsapparaat betekent voor deze studie dat die processen geanalyseerd zullen worden waarbij (delen van) de overheid en georganiseerde groepen uit de samenleving gezamenlijk overlegstructuren creëren, en aldus wellicht hortend en

stotend tot resultaten trachten te komen. Nagegaan wordt in hoeverre deze overlegstructuur uiteindelijk bepalend is voor de duidelijkheid, de legitimiteit en de doelmatigheid van het overheidsoptreden.

### 1.3. Een eerste afbakening

In het vorenstaande is steeds gesproken over de overheid en het overheidsbeleid in het algemeen. Teneinde een meer diepgaande analyse van de verhouding tussen staat en samenleving mogelijk te maken, valt niet te ontkomen aan een zekere afbakening van het overheidsoptreden inzake concrete maatschappelijke vraagstukken. Immers het optreden van de overheid in de huidige verzorgingsstaat is zo alomvattend, en de rol van maatschappelijke actoren is zo divers en breed, dat inperking tot een concreet empirisch probleemgebied noodzakelijk is. De keuze van het probleemgebied zal echter zo moeten zijn dat de kern van de aangeduide problematiek volledig in beeld komt, en dat analyseresultaten indicatief zijn voor het brede veld van interacties tussen overheid en georganiseerde maatschappelijke belangen en deelbelangen. De complexiteit van maatschappelijke problemen is zodanig groot dat de overheid als actor slechts vanuit een contingent organisatorisch kader kan opereren. Elk beleids- en sturingsprobleem vraagt om een eigen, toegesneden oplossing. Echter overheidsoptreden is niet idiosyncratisch, maar is te herleiden tot bepaalde achterliggende constanten. Door één beleidsterrein in de diepte te analyseren hopen we een illustratie te kunnen geven van deze fundamentele en structurele positie van de overheid. Deze aanpak strookt overigens met de gedachte dat elk potentieel beleidsterrein om een eigen wijze van sturing vraagt (5). Dit betekent evenwel niet dat een gedifferentieerde aanpak per beleidsgebied, algemene beschouwingen over deze problematiek onmogelijk maakt.

→ Inhoudelijk gezien staat in deze studie het inkomensbeleid van de overheid, meer in het bijzonder, het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaren centraal. De keuze voor dit beleidsterrein is gemaakt met het oog op de volgende overwegingen.

**Ten eerste:** In de woorden van Albeda (6) geldt het inkomensbeleid, zoals bedacht, ontwikkeld en gepraktiseerd, sinds de tweede wereldoorlog, als een kind van de verzorgingsstaat. Bijgevolg laat dit inkomensbeleid alle sterke en zwakke punten van de verzorgingsstaat zien. Immers de verzorgingsstaat, aldus Albeda, doorbreekt de logica van de markteconomie (inkomensoverdrachten, wettelijke regelingen) op grond van opvattingen van solidariteit en doelmatigheid. In die zin wordt de verzorgingsstaat gekenmerkt door een compromiskarakter, en wel tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Hiermee blijkt dat het inkomensbeleid bij uitstek een terrein is waar overheid en samenleving elkaar treffen en waar, naar gelang de politieke krachtsverhouding van het moment, doelmatigheids- dan wel rechtvaardigheidsgronden met elkaar concurreren. Met andere woorden, het inkomensbeleid, in het bijzonder het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaren, biedt de mogelijkheid om de organisatie van besluitvormingsprocessen ten aanzien van bepaalde belangengroepen, te weten georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, in een bepaalde specifieke



ke verantwoordelijkheid van de overheid, - doelmatige allocatie van middelen en een rechtvaardige verdeling van inkomen - te analyseren.

**Ten tweede:** In de Adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) inzake een Raamwet op de inkomensvorming (7) van juni 1979, stelde het toenmalige Kabinet dat inkomensbeleid in hoge mate overlegbeleid is. Hiermee werd bedoeld dat de (centrale) overheid in overleg met maatschappelijke groeperingen tot een nadere formulering en concretisering van doeleinden inzake inkomensontwikkelingen en inkomensverhoudingen trachtte te komen.

De nadruk op het overlegkarakter van dit beleid werd (en wordt) vooral ingegeven door de omstandigheid dat het voeren van inkomensbeleid door de overheid ten nauwste samenhangt met andere beleidsgebieden waar de overheid budgetverantwoordelijkheid draagt (men denke slechts aan allerlei koppelingsmechanismen in de sociale zekerheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid voor ambtenaren). Verder geldt dat met name voor een succesvol inkomensbeleid, maatschappelijke aanvaarding van dat beleid van doorslaggevende betekenis kan zijn (8). Kortom evenwichtig inkomensbeleid vraagt blijkbaar om overleg met degenen die het direct aangaat en legt derhalve aan de overheid de verplichting op om enige ruimte te laten voor de inbreng van maatschappelijke deelbelangen. Tevens dient de overheid, wil het overleg ook voor haar functioneel zijn, intern tot een goede voorbereidende beleidscoördinatie te komen.

Ook wanneer men van mening is dat de overheid zich ten aanzien van de primaire inkomensvorming terughoudend moet opstellen (9), blijft het overlegkarakter van dit type beleid prevaleren. Het karakter van dit beleid is het tweede hoofdargument om dit beleidsterrein in het kader van deze studie centraal te stellen.

**Ten derde:** Het inkomensbeleid, verbijzonderd naar het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, brengt een specifieke maatschappelijke groepering in beeld. De vrije beroepen zijn niet vertegenwoordigd in de SER of betrokken bij het overleg in de Stichting van de Arbeid. Mede hierdoor was er tot voor kort geen formeel overlegkader waar de overheid en organisaties van vrije beroepsbeoefenaars elkaar konden ontmoeten in het kader van inkomenspolitieke aangelegenheden. Met het van kracht worden van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN) in juli 1981 (10) kwam hierin verandering. Met deze tijdelijke wet werd een institutioneel kader gecreëerd op grond waarvan de overheid met aangewezen categorieën vrije beroepsbeoefenaars in overleg kon treden. Dit gegeven schiep de mogelijkheid om interacties tussen overheid en de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, als een specifieke maatschappelijke belangengroep, in kaart te brengen en te analyseren met het oog op de vorming, de uitwerking en de uitvoering van direct inkomensbeleid. Het bijzondere aan deze interacties was dat de institutionele overlegstructuur nog geheel moest worden opgebouwd, en dat het tijdelijke karakter van deze wet (in afwachting van het toentertijd nog niet uitgebrachte SER-advies ter zake, zie noot 7, en een destijds nog niet wenselijk geachte definitieve regeling) het experimentele karakter van dit specifieke overheidsingrijpen onderstreepte (11). Het 'experiment' waar het hier-

## Inleiding

om ging is in twee betekenissen te interpreteren. In de eerste plaats betreft het een situatie waarbij de overheid, ten aanzien van bepaalde categorieën beroepsbeoefenaars, direct inkomensbeleid voert. Voor de vrije beroepen was directe bemoeiing met hun gemiddelde inkomensniveaus nieuw en ongebruikelijk. In de tweede plaats was het wettelijk instrument zelf experimenteel voorzover de wet geen concrete normen voor inkomensniveaus dicteerde, maar aanstuurde op 'overleg', teneinde aanvaardbare inkomensniveaus in open en reëel overleg met direct betrokkenen overeen te komen. Dit alles maakte dit specifieke beleidsterrein uitermate geschikt voor een nadere analyse van de interactie tussen maatschappelijke belangengroepen en de overheid in haar rol van beleidsvormende en beleidsuitvoerende institutie.

## 2. Probleemstelling

### 2.1. Het doel van de studie

Het doel van deze studie is inzicht verwerven in het interactieproces tussen belangengroepen en overheid om naar aanleiding daarvan een denk-kader te ontwikkelen met betrekking tot de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van overheidsbeleid, met name daar waar maatschappelijke belangen direct in het geding zijn. Overheid en belangengroepen worden voortdurend met elkaar geconfronteerd, hetgeen leidt tot een wederkerig bestuurlijk proces waarbij het algemeen belang stapsgewijs wordt bijgesteld en geherformuleerd, en waarbij het groepsbelang telkens geherdefinieerd wordt met het oog op wijzigingen in omstandigheden en mogelijkheden.

Door deze interacties op systematische wijze te beschrijven en te analyseren hopen we meer zicht te krijgen op processen en achtergronden van overheidsbesluitvorming, met name op gebieden waar maatschappelijke groeperingen hun belangen gedefinieerd en operationeel gemaakt hebben (1).

Het empirisch aangrijpingspunt voor deze studie ligt zoals we in hoofdstuk 1 hebben aangegeven, bij het overleg in het kader van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Dit overleg is door de wetgever bewust gewild, getuige de betreffende bepalingen in de wet (2), en sluit omgekeerd aan bij de belangenbehartigende rol van beroepsorganisaties die daarmee de belangen van hun leden trachten te behartigen. Zowel deze specifieke vorm van overheidsingrijpen als het belangenbehartigend gedrag van georganiseerde beroepsgroepen vormen object van onderzoek. Naar aanleiding van de analyses en conclusies van dit empirisch deel formuleren we vervolgens een aantal hoofdlijnen en uitgangspunten met betrekking tot de organisatorische vormgeving van 'beleidsarena's in het grensgebied tussen publieke en private belangen. We doen dit om interactieprocessen tussen de (gefragmenteerde) overheid en maatschappelijke belangengroepen in organisatorisch verband te plaatsen, en om de effecten van dit alles in termen van maatschappelijke sturing te kunnen duiden.

### 2.2. Methodologische verantwoording

Deze studie is opgebouwd rond twee hoofdlijnen. Enerzijds is daar het empirisch deel, voorzover dit de analyses en gevolgtrekkingen bevat van het feitelijk overleg tussen overheid en georganiseerde vrije beroepen, in



## Inleiding

het kader van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Anderzijds gaat het om de interpretatie van deze empirische bevindingen in een breder theoretisch kader. Er wordt met andere woorden een denkkader ontwikkeld, naar aanleiding van deze empirische bevindingen in een concreet afgebakend beleidsgebied, op basis van de hypothese dat het organiseren van overheidsbeleid in een moderne verzorgingsstaat dient plaats te vinden vanuit de gedachte dat maatschappelijke sturing een zaak is van (tijdelijke) coalitievorming tussen overheid en maatschappelijke actoren.

Het empirisch deel - de eerste hoofdlijn - omvat een nadere bewerking van de evaluatiestudie naar de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN), gedurende de periode 1981-1984, zoals door het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek te Tilburg, uitgevoerd (3). Voor een gedetailleerde methodologische verantwoording van dit onderzoek verwijzen we naar bijlage 1 van genoemd evaluatierapport. Het evaluatie-onderzoek zoals dat in deel III van deze studie aan de orde komt, is vooral gericht op de analyse van overlegresultaten zoals in het kader van het TWN-overleg tot stand gebracht. Hierbij zijn de beleidsresultaten (doorgetrokken tot eind 1985) in verband gebracht met de beleids- en onderhandelingsprocessen zoals door deze Tijdelijke Wet zijn opgeroepen. Het bijzondere aan deze evaluatie was immers dat het evaluatieproces parallel liep met het uitvoeringsproces. Er werd met andere woorden een beleidsproces in wording in kaart gebracht en geanalyseerd. In zekere zin betreft het hier een bestuurskundige analyse van een experimenteel, doch afgebakend stuk overheidsbeleid. We hebben echter gemeend om een stap verder te moeten gaan. Het bijzondere karakter van het overheidsingrijpen in het kader van de TWN, en de conclusies die op basis van de evaluatiestudie vielen te trekken, rechtvaardigden een wetenschappelijke extrapolatie in termen van een te ontwikkelen organisatorisch denkkader, waarmee door overheidsingrijpen ontstane maatschappelijke sturingsprocessen beschreven en geanalyseerd kunnen worden.

Aldus is naar aanleiding van een concreet empirisch beleidsveld - het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars - langs inductieve weg een theoretisch kader ontwikkeld rondom de begrippen beleidsnetwerken en contracten. In feite gaat het hierbij om een herordening van bestaande theoretische concepten en inzichten, aangevuld met consequenties en mogelijkheden bezien vanuit vernieuwde gezichtspunten. De hierbij geldende basispremissie is, dat verbeteringen van maatschappelijke sturingsprocessen, in termen van effectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit, gelegen zijn in het opnieuw ordenen van de verhoudingen tussen besturend orgaan en bestuurd systeem. Deze heroriëntatie is nogmaals geen doel in zich, maar een doelbewuste poging om de bestuurlijk-organisatorische relatie tussen overheid en maatschappelijke belangengroepen te verbeteren. Dit betekent dat het denkkader, ontwikkeld naar aanleiding van een diepgaande analyse van overleg en onderhandelingspatronen in het kader van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, ook op andere beleidsterreinen effectief zou kunnen zijn. Afhankelijk van institutionele randvoorwaarden en de 'kwaliteit' van de gearticuleerde maatschappelijke

## Probleemstelling

belangen zijn verschillende modaliteiten van maatschappelijke sturing te definiëren. Deze contingentie ten aanzien van maatschappelijk georiënteerde sturingsprocessen duidt ook op een aangepast rollenpatroon van de overheid, daar waar het een kleiner, op afstand sturend, orgaan betreft, opererend binnen maatschappelijke verhoudingen die in toenemende mate gekenmerkt worden door zakelijke transacties en marktachtige processen (countervailing power).

### 2.3. Probleemstelling

Deze studie bestaat, zoals aangegeven, uit twee delen. Enerzijds een empirisch/analytisch deel, en anderzijds een ontwerpend deel. Deze tweedeling is tevens het kader waarbinnen we de probleemstelling formuleren. Aldus hopen we hiermee de integratie tussen empirisch onderzoek en beleidsrelevante theorievorming te bevorderen. Geformuleerd in termen van een viertal hoofdvragen ziet de probleemstelling er als volgt uit:

#### A Empirisch deel

1. Is de wijze van maatschappelijke belangenbehartiging zoals door de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars in het kader van de TWN aan de dag gelegd, effectief gebleken, gerekend naar aard en soort van inkomenspolitieke maatregelen?
2. In hoeverre is het prijs-/inkomensbeleid, te interpreteren als overlegbeleid, effectief gebleken voor de overheid voorzover tijdens de uitvoering van dit beleid een voortdurende afweging plaats vindt tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid?

#### B Ontwerpend deel

Met dit deel van de probleemstelling doelen we op mogelijkheden om in bestuurlijk-organisatorische zin nieuwe wegen aan te geven voor maatschappelijke sturing. We doen dit door twee hoofdvragen te behandelen, die als volgt luiden:

3. Is maatschappelijke sturing door de overheid uitsluitend mogelijk binnen het kader van wetgeving (in bestuurlijke zin), of kan men in dit verband ook denken aan overlegkaders en beleidsnetwerken als incrementele stuurmechanismen?
4. In hoeverre zijn 'contracten', te beschouwen als bestuurlijk-organisatorische bouwstenen, functioneel en legitiem in het kader van maatschappelijke sturing?

Nadrukkelijk willen we op deze plaats wijzen op het ontwerpende karakter van dit tweede deel van de probleemstelling. Immers we formuleren naar aanleiding van een evaluatie-onderzoek, uitgevoerd binnen een specifiek beleidsterrein, een denkmodel dat in hoofdlijnen wegen en manieren aan geeft om interacties tussen overheid en maatschappelijke belangengroepen beheersbaar te maken. Dit betekent dus niet dat we een denkmodel uitvoerig gaan toetsen op uiteenlopende beleidsterreinen en in verschillende situaties. Vooralsnog beperken we ons tot het ontwerpen en formuleren van een 'voorstel', niet meer, maar ook niet minder dan dat.

### 2.4. Opbouw van de studie

De studie is opgebouwd uit vier delen. Na dit eerste inleidende deel, waar de problematiek en de probleemstelling uit de doeken worden gedaan, volgt deel II: de plaatsbepaling. Hierin wordt aangegeven vanuit welke optiek de beschouwingen omtrent de verhouding overheid en samenleving zijn opgezet. Tevens wordt hier het onderzoeksmodel en plan van aanpak ten behoeve van empirisch evaluatie-onderzoek uiteengezet.

Deel III omvat de empirische exploratie en evaluatie, en behandelt de eerste twee vragen (A) uit de probleemstelling. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten en conclusies uit dit deel, is het afsluitende deel IV opgezet. Hierin staan 'beleidsnetwerken in actie' centraal. Na twee begripsmatige hoofdstukken (10 en 11), waarin een uitwerking wordt gegeven van de begrippen: belangengroep, maatschappelijke ordening en beleidsnetwerk, worden in de twee voorlaatste hoofdstukken (12 en 13) conclusies getrokken in relatie tot de vragen drie en vier (B) van de probleemstelling. Hoofdstuk 14 vormt tot slot een afsluitende samenvatting rondom de complexe begrippen: beleidsnetwerken en contractuele overheidsinterventie.

*Deel II*

# Plaatsbepaling



## 3. Overheid en samenleving: een afbakening

### 3.1. Inleiding

Het doel van dit tweede deel is een verdere uitwerking van het probleemveld, in het licht van de probleemstelling. De kern van de problematiek waar we deze studie mee zijn begonnen, betreft de vraag in hoeverre overheid en samenleving van elkaar te onderscheiden zijn, en welke mechanismen in dit verband verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke sturingsprocessen. Deze problematiek is evenwel dermate breed en alomvattend, dat enige beperking en afgrenzing noodzakelijk is. We doen dit vervolgens langs twee wegen. In eerste instantie nemen we als materieel uitgangspunt de positie van de overheid in relatie tot de haar omringende samenleving. Het betreft dan een afbakeningsproblematiek die gestalte krijgt vanuit 'oriëntaties' waarmee 'de' overheid een maatschappelijke identiteit krijgt, hetgeen mede tot sturing van maatschappelijke processen aanleiding kan geven. De rest van dit hoofdstuk 3 is aan deze problematiek gewijd.

Een tweede uitgangspunt is van formele aard, en betreft het onderzoeksmodel dat ten grondslag ligt aan het empirische en exploratieve deel III. In hoofdstuk 4 wordt dit onderzoeksmodel verder uit de doeken gedaan. Het gaat hierbij vooral om een inkadering en afbakening van probleemvelden en achtergronden in relatie tot wetsevaluatief onderzoek. Immers de evaluatie van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN), en in het bijzonder het overleg in het kader van deze wet, vormen de empirische aanleiding voor deel IV. Alvorens hiertoe over te gaan, staan we eerst stil bij een drietal mogelijke oriëntaties, waarmee de positie van de overheid te kenschetsen valt. Tot slot zal de relatie tussen overheid en samenleving gepostuleerd worden met wat we omschrijven als het proliferatiemodel.

### 3.2. Maatschappij en sturing

De vraag hoe overheid en samenleving zich tot elkaar verhouden kan pas ten volle beantwoord worden, indien duidelijk is wat de feitelijke relaties zijn waarin deze verhouding tot uitdrukking komt. Deze feitelijke relaties verduidelijken immers de positie waarin de overheid zich bevindt. Het uitgangspunt van deze studie is dat de positie en daarmee samenhangende oriëntatie van de overheid primair begrepen dient te worden vanuit de samenleving. Dit betekent dat het bestaan van een overheid of eerder nog het bestaan van een staat, pas volledig te verklaren is uit maatschappelijke

## Plaatsbepaling

ke processen en factoren. De huidige vorm van het staatsapparaat, en de op enig moment daaraan toegekende rol en functie, kunnen slechts dan beoordeeld worden, indien een maatschappelijk perspectief aanwezig is. Normen en maatstaven die nodig zijn voor beoordeling en evaluatie kunnen immers alleen door de samenleving voortgebracht worden. De afbakening tussen overheid en samenleving is derhalve vooral een algemeen sociologisch vraagstuk (1).

De samenleving als sociale entiteit, opgebouwd uit meer of minder georganiseerde groepen, roept onder alle omstandigheden een bepaalde vorm van beheer of bestuur op. Dit fundamentele verschijnsel gaat terug op het functioneren van elke groep en is noodzakelijk, wil een groep of gemeenschap met enig behoud van sociale (is onderling wederkerige) identiteit overleven (2). Deze functionele benadering van de verhouding tussen overheid en samenleving treffen we ook aan in het werk van Durkheim (3). Zijn definitie van de staat geeft aan dat deze opgevat moet worden als een groep van ambtsdragers, die via een stelsel van representatie onderscheiden zijn van de algehele collectiviteit. Zij brengen de wilsuitingen van de collectiviteit tot uitvoering binnen de grenzen van een eigen, zelfstandige verantwoordelijkheid. Deze speciale groep belichaamt niet het collectieve bewustzijn als zodanig, maar hanteert maatstaven die naar de collectiviteit verwijzen (4).

De functionaliteit van de staat wordt, gegeven deze visie, het sturen van de samenleving volgens maatstaven en normen die, hoewel zelfstandig geformuleerd door het staatsapparaat, representatief zijn voor de samenleving als geheel. Het bruikbare in deze omschrijving is de notie van de 'eigen' identiteit van de staat als orgaan (de overheid) en het element van 'sturen'. Hiermee wordt duidelijk dat overheidsoptreden niet de som is van alle strevingen binnen een maatschappij (de staat als collectieve wil), maar verwijst naar het formuleren en instandhouden van doelstellingen waar de samenleving als geheel naar streeft. Deze collectieve doelstellingen zijn dus ontleend aan de samenleving als geheel, waarmee niet gezegd is dat elk lid van de samenleving deze doelstellingen ook zal onderschrijven. Er zijn verschillende doelstellingen te formuleren en sommige daarvan zijn complementair aan elkaar en andere zijn wellicht tegengesteld. Het zal in ieder geval zo moeten zijn dat een democratische staatsvorm een overheid voortbrengt die doelstellingen kiest welke door een meerderheid in die samenleving onderschreven worden. De functionaliteit van deze doelstellingen is derhalve voor een belangrijk deel gelegen in de maatschappelijke legitimiteit. Een overheid die stuurt kan dat alleen indien publieke doelstellingen voorhanden zijn (5). De vraag is nu wat de positie is van de overheid ten opzichte van de samenleving, gegeven de zojuist genoemde eigen identiteit en de blijkbaar noodzakelijk geachte publieke doelstellingen om tot sturing van de samenleving te komen.

Men kan de positie van de overheid grofweg naar twee uitersten typeren. De ene betreft de overheid 'tegenover' de samenleving. Dat wil zeggen staand boven de diverse belangen en strevingen van individuele burgers, organisaties of groepen, handelend vanuit een eigen identiteit. Deze



identiteit wordt kortweg aangeduid als het algemeen belang. De andere positie duidt op de overheid 'in' de samenleving. In dit geval staat de overheid als institutie naast de diverse maatschappelijke actoren en is haar identiteit van eenzelfde orde als van de overige, meer of minder gearticuleerde, belangenposities. De overheid als partij naast andere partijen impliceert een andere vorm van sturing dan een overheid die boven de partijen staat. Uiteraard gaat het hierbij om ideaaltypen. De werkelijkheid is veel complexer en wordt doorgaans gekenmerkt door mengvormen, waarover zo dadelijk meer. De verhouding tussen overheid en samenleving kan echter eveneens niet los gezien worden van de vorm van het handelend overheidsapparaat en van de reikwijdte van het overheidsoptreden. Deze worden immers bepaald door de wettelijke kaders, zoals die langs de weg van politieke besluitvorming en de daarmee samenhangende staatsrechtelijke tradities en gebruiken, tot stand komen. Aldus vormen de economische, de politieke en institutionele factoren binnen het maatschappelijk bestel - en de daarbij vigerende machtsverhoudingen - randvoorwaarden voor de uiteindelijke rol en betekenis van de overheid. Welke taken de overheid moet uitvoeren, en in welke (organisatorische) vorm zulks dient te gebeuren, is vooral een politiek-maatschappelijke zaak.

Gelet op dit laatste mag men een verband veronderstellen tussen de taken van de overheid en de democratie als politieke grondvorm van de Nederlandse samenleving (6). In dit verband is het optreden van de overheid vanuit een perspectief dat mede gebaseerd is op publieke doelstellingen, politiek een feitelijk gegeven. Het algemeen belang dient als de politiek-maatschappelijke legitimatie van waaruit de specifieke beleidsproductie gestalte krijgt. Het sturen van de samenleving en het succes dat de overheid daarmee bereikt is derhalve mede afhankelijk van de machtsvorming die het compromiskarakter (dat besloten ligt in het algemeen belang) mogelijk maakt. Anders gesteld, de overheid kan net zover 'sturen' als toelaatbaar bij de gegeven politiek-maatschappelijke machtsverhoudingen (7).

De sturingsconceptie zoals wij in dit hoofdstuk verder ontwikkelen is zoals gezegd sociologisch van aard. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste geldt dat het sturen van de samenleving alleen mogelijk is indien publieke doelstellingen voorhanden zijn. Doelstellingen zijn (of worden) publiek indien zij gebaseerd zijn op normen en waarden die gelden voor de samenleving als geheel. Dit laatste is primair een object voor sociologische analyse. Een tweede reden die wij hier aanvoeren is dat de positie van de overheid ten opzichte van de samenleving bepalend is voor de wijze waarop maatschappelijke sturing tot stand komt. Deze positionering kan variëren tussen enerzijds 'boven' en anderzijds 'naast' maatschappelijke partijen en belangen. Afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek en pluriformiteit zijn tegelijkertijd verschillende posities en dus verschillende sturingsvormen mogelijk. Deze contingentie van sturingsvormen verwijst naar de overheid als een bestuurlijk en organisatorisch vraagstuk. In de volgende paragraaf gaan we verder in op dit vraagstuk.

### 3.3. De 'georganiseerde' overheid

De positie en betekenis van de overheid in het huidige maatschappelijke bestel blijkt wellicht het duidelijkst uit de organisatie van het staatsapparaat. De overheid als maatschappelijke actor bij uitstek is immers vooral een georganiseerde actor. De omvang, complexiteit en reikwijdte van het overheidsapparaat doen zich de facto voor als organisatievraagstukken, en zijn in menig opzicht te beschouwen als operationalisering van het abstracte staatsidee, zoals daar in de parlementaire democratie op basis van politieke normen en maatstaven vorm aan is gegeven. Dit betekent dat zowel het politiek functioneren van de overheid in het algemeen als de implementatie van sturingsprocessen geanalyseerd kunnen worden als een organisatievraagstuk.

Het besef dat het reilen en zeilen van de overheid vooral ook het reilen en zeilen van een complexe organisatie is, vormde mede de aanzet tot de studies en advisering van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) (8). De CHR benaderde de overheidsbureaucratie vanuit haar streven tot integratie-denken, als een complex systeem. De open systeemgedachte hield in dat de bureaucratie zowel via de invoerkant als via de uitvoerkant met de samenleving verbonden is. Deze input- en outputbegrenzungen omsluiten de verwerking, zijnde het apparaat zelf. Het omzetten van eisen en verlangens, komend vanuit de samenleving, in beleids-'producten' die dezelfde samenleving reguleren en binden aan regels, vormt het conversieproces dat zich binnen de staatsburelen afspeelt. Dit systeem perspectief (9), dat als ordeningskader bruikbare elementen bevat, roept evenwel een tweetal vragen op. Enerzijds is daar, kort gezegd, het abstraheren van de 'inhoud' van het systeem - de interne structuur van de bureaucratie - en anderzijds het probleem van de demarcatie tussen het systeem en de externe omgeving. Beide vraagstukken verwijzen naar klassieke organisatiesociologische optieken, althans voorzover het systeem perspectief en het actordenken, en de integratie van deze twee richtingen, laten zien (10).

Onze conclusie op dit punt is dat wij de afbakening tussen overheid en samenleving in deze studie vooral als een organisatievraagstuk zullen beschouwen. Wij doen dit in het besef dat de organisatie van het overheidsapparaat gefragmenteerd is over maatschappelijke sectoren en zorggebieden. De vervlechting tussen overheid en samenleving is zodanig ingewikkeld en ondoorzichtig geworden, dat problemen betreffende samenhang en afstemming inmiddels politiek vertaald zijn in het streven om de overheid, in haar rol als regulerend apparaat, terug te dringen uit maatschappelijke leefsfere. Zaken als deregulering en een terughoudende rol voor de overheid hebben in het politiek maatschappelijk debat de plaats ingenomen van herstructurering en streven naar beleidssamenhang binnen de Rijksdienst.

Ons vertrekpunt is dat de organisatie van het overheidsapparaat (de georganiseerde overheid) een kernvariabele is om inzicht te verwerven in de verbinding tussen overheid en samenleving (11). In onze opvatting is de overheid een gesegmenteerde én interorganisatiele realiteit (12). In het



vervolg van deze studie zullen we deze organisatie beschouwen als een complex netwerk. Dat wil zeggen een complexe organisatie die in termen van integrale beleidsvorming en beleidsproductie functioneert als een netwerk. In deel IV van deze studie werken we deze gedachten verder uit in termen van beleidsnetwerken. De overheidsbureaucratie is in dit perspectief een beheersstructuur van onderling verweven netwerken. Deze structuur reageert op de maatschappelijke dynamiek door intern een reeks van sturingsmomenten te koppelen c.q. te ontkoppelen. Naar de omgeving toe is deze beheersstructuur op verschillende manieren verbonden met de samenleving. De aard en intensiteit van deze 'verbinding' hangt samen met de 'oriëntatie' van de overheid op de samenleving. In het kader van deze studie onderscheiden we drie ideaal-typische oriëntaties, te weten: interventies, interactie, en markt. In de volgende paragraaf werken we deze oriëntatiegedachte verder uit.

### 3.4. De 'georiënteerde' overheid

Met het begrip 'oriëntatie van de overheid', doelen we op het politiek-bestuurlijke normen- en waardencomplex, dat als een intern logisch en consistent stelsel, legitimering en rechtvaardiging verleent aan het feit dat de overheid op een bepaalde manier sturend optreedt. We hebben hier bewust gekozen voor de term 'oriëntatie' om daarmee aan te geven dat de overheid als een actor met een 'eigen' identiteit optreedt. Nu is het zeker zo dat de samenleving via allerlei vormen van acties van burgers, politieke partijen, het parlement, coalities en ministers de overheid langs democratische weg activeert en controleert. Dit neemt echter niet weg dat het overheidsoptreden niet uitsluitend langs politieke weg gevoed wordt, maar de overheid geeft tevens uitdrukking aan het maatschappelijk klimaat, en aan de daarbinnen vigerende sociaal-economische verhoudingen. Verschillen in maatschappelijke omstandigheden tussen de jaren zeventig en bijvoorbeeld de jaren tachtig, vormen mede een verklaring waarom in het ene tijdsbestek de verzorgingsstaat sterk kon groeien, terwijl op het andere moment de overheid uiterst terughoudend dient te zijn. In die zin is de oriëntatie van de overheid op te vatten als een metafoor voor een sturingsconceptie zoals die in een bepaald tijdvak actueel is. Doordat, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, de overheid een gesegmenteerd organisatorische realiteit is, althans in onze beschouwing, varieert de 'oriëntatie' over de verschillende beleidsgebieden en sectoren. Dit laatste brengt een grote verscheidenheid aan instrumentatie van het overheidsbeleid met zich mee. In dit hoofdstuk stellen we zoals gezegd drie ideaaltypen aan de orde die achtereenvolgens kort beschreven worden. Interessant hierbij is dat elk type een bepaalde 'relatie' tussen overheid en samenleving inhoudt.

#### 3.4.1. Interventie: overheid en wetgeving

Het begrip interventie, ter duiding van de plaats en rol van de overheid, lijkt de laatste jaren in discussies en geschriften aan populariteit te winnen (13). Zo wordt interventie door Van Doorn (14) opgevat als, 'tussen beide' komen, daar waar partijen zodanig tegenover elkaar staan, dat

interventie door een derde partij nuttig of noodzakelijk wordt geacht, uitgelokt wordt door de partijen dan wel opgelegd door de derde. Intervenieren is ingrijpen in een proces waarbij anderen dan de interveniërende partij betrokken zijn. Door interventie wordt de interveniërende partij eveneens betrokken (medespeler) bij processen en ontwikkelingen waardoor de samenleving als geheel gekenmerkt wordt. Aldus staat de interventiestaat voor het totale patroon van vervlechtingen tussen actoren binnen een nationale eenheid. De overheid als interveniërende actor neemt actief deel aan het maatschappelijk gebeuren en neemt derhalve, overeenkomstig het patroon van vervlechtingen een groot aantal belangenposities in. Van Doorn wijst er vervolgens op dat de interventiestaat geen statisch geheel is, maar juist een dynamisch beeld oproept. Vervlechting en ontvlechting zijn voortdurend in ontwikkeling en hebben direct en indirect betrekking op praktisch alle leefsfere van de individuele burger. De interventiestaat in deze 'volgroeide' vorm heeft echter in zekere zin haar keerpunt bereikt. De regeldichtheid die interventie met zich heeft gebracht is voor velen te knellend geworden. Dit alles heeft zich blijkbaar zodanig verbreid dat alom twijfel is gerezen aan de inzichtelijkheid en doelmatigheid van het stelsel als zodanig (15).

Wetgeving en het daarmee samenhangend complex van normen, regels en voorschriften (regelgeving) geldt als interventiemiddel bij uitstek. Het geldt in veel studies als uitgangspunt om de maatschappelijke implicaties van de interventiestaat na te gaan (16).

De interventiestaat zoals wij die in Nederland kennen is bij voorbaat een rechtsstaat (17). Dit betekent dat ingrepen van de overheid direct of indirect vanuit een wettelijk kader dienen te geschieden. Derhalve bestaat er een directe samenhang tussen het overheidsbeleid en de omvang en inhoud van de wetgeving. Deze samenhang werd ook door de commissie Geelhoed (deregulering van overheidsregelingen) als vertrekpunt genomen voor haar analyses (18). Zij stelt dat tengevolge van deze samenhang vermindering en vereenvoudiging van wetgeving gevolgen zal hebben voor het beleid dat de overheid voert.

Naast regulering van het overheidsbeleid vormen de Wet en het recht tevens de bindende institutie tussen de particuliere en de publieke sfeer (19). Rechtsregels bakenen immers de ruimte af waarbinnen burgers vrij zijn om te handelen en de persoonlijke leefsfere naar eigen inzicht in te richten. Dit impliceert dat tevens onderlinge betrekkingen worden geregeld en geordend. Deze regulering van het maatschappelijk verkeer geldt ook voor het overheidsbeleid voorzover haar regels en normstellingen geen inbreuk mogen maken op deze persoonlijke leefsfere (eerbiediging van grondrechten). Kortom de rechtsorde biedt inderdaad bescherming aan de burger maar laat tegelijkertijd ruimte voor de overheid om met behulp van wetten en regels in te grijpen (bijvoorbeeld het economisch orderingsrecht). Het wettelijk kader is dus zowel grondslag voor beleid als middel (regels en verordeningen) om bepaalde doelen te bereiken (20). Dit duale karakter van de wet - zowel legitimering als instrumentatie van het overheidsbeleid - dient in feite bij elke interpretatie en beoordeling van rechtsregels in ogenschouw genomen te worden. Zo zal bij het beoordelen van de effectiviteit van wettelijke regels en normen niet



alleen de instrumentele betekenis als criterium mogen gelden, maar zal ook de legitimerende waarde (bijvoorbeeld een rechtvaardige ordening) bij de beschouwing betrokken moeten worden.

Wetgeving uitsluitend opgevat als instrument voor het overheidsbeleid (instrumentalisme), dreigt verstrikt te raken in zich zelf, juist vanwege deze eenzijdigheid. Schuyt (21) merkt hierover op dat instrumentele wetgeving (omschreven als een wet die in een doel-middel relatie is opgenomen als onderdeel van overheidsbeleid) niet meer vastlegt hetgeen in de maatschappij gegroeid is, maar verandert wat in de maatschappij scheef gegroeid is, of datgene wil stimuleren wat in de maatschappij maar niet wil groeien. Naarmate meer problemen worden aangedragen vanuit de samenleving (belangengroepen), heeft men meer juridische instrumenten nodig. Aldus ontstaat een spiraalwerking van steeds meer en steeds nieuwe instrumenten, hetgeen leidt tot een ongebreidelde regelverdichting die niet meer in verhouding staat tot de aard en inhoud van de maatschappelijke problemen. Door de mechanische functionaliteit van het instrumentalisme wordt het criterium voor interventie gereduceerd tot de regelbaarheid van het probleem. De regels geven niet of onvoldoende uitdrukking aan maatschappelijke waarden die verbonden zijn met de als probleem geformuleerde stand van zaken. Eenzijdig instrumentalisme leidt tot overregulering van maatschappelijke processen en ontwikkelingen. Het overheidsbeleid krijgt als het ware een groeiimpuls die los staat van de maatschappelijke realiteit. De overheid als bestuurlijk apparaat is dan geworden tot een centraal regelcentrum, dat op kunstmatige wijze autonomie heeft verworven die uitsluitend gericht is op een juridisch-technische realiteit. De vraag of interventie te overwegen, gewenst of noodzakelijk is, wordt niet meer beantwoord als de uitkomst van een maatschappelijke analyse, maar is het resultaat van een afweging in hoeverre nieuwe regels passen in het bestaande rechtssysteem. Het totaal aan maatschappelijke problemen wordt opgebroken in een groot aantal gefragmenteerde regelproblemen.

De dereguleringsgedachte moet vooral ook begrepen worden als een herbezinning op het instrumentalisme. De sanering van een onbetaalbare en ondoelmatige overheidszorg vindt een dankbaar aangrijpingspunt in een oververzadigde regelgeving. Hier schuilt echter opnieuw het gevaar van eenzijdigheid indien deregulering, als politiek programma, zich uitsluitend richt op de kwantiteit (omvang) van het overheidsingrijpen en niet op de kwaliteit van de interventie. Oplossingen in de sfeer van het terugdringen van overheidsbeïnvloeding, zonder dat ingegaan wordt op mogelijke consequenties van een dergelijke terugtred, is niet meer dan het probleem in andermans handen geven. Versobering en vereenvoudiging van wetgeving is als beginsel aantrekkelijk, maar kan pas effectief zijn indien de vraag afdoende beantwoord is waarom de bestaande wetten en regels geformuleerd en ingevoerd zijn (22). Dit laatste vraagt om een analyse waarbij nagegaan wordt in hoeverre de maatschappelijke structuur herordening behoeft, gegeven normen en criteria die door de maatschappelijke processen zelf gevormd en gearticuleerd worden.

## Plaatsbepaling

Wetgeving duidt niet alleen op een instrumentele, juridisch-technische elaboratie van maatschappelijke problemen, maar is in eerste instantie een codificatie van maatschappelijke waarden die uitdrukking geeft aan de omgangsvormen tussen staat en samenleving. In deze zin draagt elke rechtsregel een legitimerende betekenis voor de ordening en ontwikkelingsgang van het maatschappelijk bestel als geheel.

Geelhoed (23) stelt dan ook dat economische wetgeving en haar toepassing moeten berusten op een consistente ordepolitieke conceptie. Deze eerste (24) van een zevental aspecten van coördinatie (die vereist is wil er sprake zijn van consistent economisch beleid) is fundamenteel, omdat de keus voor een zeker ordemodel de verhoudingen bepaalt tussen staat en markt en tussen de marktdeelnemers onderling. Wetgeving institutionaliseert overheidsinterventie zodanig, dat zowel de verhouding tussen overheid en samenleving als de verhouding tussen actoren binnen de samenleving (individuele, groepen, organisaties, marktpartijen) nader worden bepaald. Als zodanig bepalen rechtsregels de omgangsvormen tussen maatschappelijke actoren en continueren zij tezamen de positie en de verantwoordelijkheid van de overheid. Wetten en regels zijn dan ook de bepalingen die de keuzemogelijkheden, de rechten, vrijheden en plichten van burgers, organisaties, marktpartijen, etc. vastleggen. Wetten ordenen en legitimeren de interventie, beogen voorts een doelmatig verloop van maatschappelijke processen en classificeren transacties tussen staat en burger en burgers onderling. In deze laatste betekenis impliceren wetten dat transacties (ruilprocessen) afgedwongen kunnen worden, mogelijk kunnen worden gemaakt of voor onmogelijk worden gehouden.

De wettelijke verbinding tussen overheid en samenleving is meer dan enig andere betrekking een uiting van het streven om doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen te laten samengaan. Immers in elke rechtsregel komt de toets tussen het particuliere en het collectieve tot uiting. De wet tracht voortdurend een rechtvaardige scheiding aan te brengen tussen het collectieve-algemene belang en het particuliere-individuele belang.

Het rechtvaardigheidselement komt aan bod bij het oordeel over de verhouding tussen de individuele inspanning en opbrengst, terwijl het doelmatigheidselement veeleer de som van alle individuele inspanningen en opbrengsten plaatst naast de collectieve uitkomst.

Interventies van de overheid kunnen zowel voornamelijk berusten op doelmatigheidsoverwegingen als op rechtvaardigheidsmaatstaven. Een evenwichtige afweging en dosering is, wat deze aspecten betreft, een zwaarwegend maatschappelijk criterium bij het ontwerpen van nieuwe en het beoordelen van bestaande wetgeving.

### 3.4.2. Interactie: overheid en overleg

Voorzover een wet voor de burger en voor de overheid een dwingende betekenis heeft, worden onzekerheden in termen van verwachte prestaties en opbrengsten tussen participanten zoveel mogelijk uitgeschakeld. Het overstijgen van onzekerheden kan een doel op zich zijn, en dan dient



wetgeving zich aan als een uiterst doeltreffend instrument. Een belangrijke factor bij de totstandkoming van een overeenkomst is de voor participanten geldende aanvaardbaarheid (reciprociteit). Een eenvoudige ruiltransactie op een markt komt tot stand doordat marktpartijen de ruiluitkomst wederzijds aanvaardbaar vinden. Zo niet dan gaat de koop niet door. Wil men een ruilrelatie over meerdere discrete transacties in stand houden dan kan het zijn dat een participant met het oog op toekomstige interacties een relatief ongunstige uitkomst accepteert. In deze situatie gaat het om de afweging van het feit dat het geleden verlies op korte termijn niet opweegt tegen het voordeel van de verduurzaming van de ruilrelatie in de naaste toekomst. Aldus zijn ruilprocessen tussen participanten vanuit een micro-economisch handelingsmodel te beschrijven en te verklaren (25).

Komt een ruil niet tot stand, dan kunnen partijen met elkaar in overleg treden, teneinde wederzijdse randvoorwaarden nader te specificeren en voorstellen te doen om alsnog tot een 'fair deal' te komen. De vanzelfsprekendheid en vrijblijvendheid van een marktrelatie, maar ook de stelligheid van een wettelijke maatregel of normstelling is bij overleg en onderhandelen afwezig. Partijen zijn autonoom, en menen vanuit welbegrepen eigenbelang dat het afsluiten van een overeenkomst doelmatig en zinvol is (26). Voorzover de overheid een van de onderhandelende partijen is, duiden we deze relatie aan met interactie. Deze complexe vorm van communicatie en belangenuitwisseling neemt in deze studie een centrale plaats in. De in deel IV uitgewerkte gedachte van het contract in relatie tot beleidsnetwerken steunt in belangrijke mate op deze maatschappelijke oriëntatie van de overheid.

In overleg- en onderhandelingsituaties is sprake van een zekere convergentie in het bieden en tegenbieden. Partijen hebben een zekere verwachting dat er een oplossing mogelijk is. Belangrijk voor de analyse en verklaring van overlegsituaties is het kader of de structuur waarbinnen het overleg plaats vindt. Of misschien nog eerder, de oorzaak of reden waarom partijen zich in een overlegstructuur begeven. Waarom treedt de overheid in overleg met bepaalde maatschappelijke groeperingen, terwijl ze misschien ook zou kunnen volstaan met het binden van een (maatschappelijke) partij aan een rechtsregel (27).

Blijkbaar zijn er omstandigheden of treden bepaalde maatschappelijke groeperingen op, waardoor de overheid kiest voor een overlegsituatie als omgangsvorm. In ieder geval geldt dat interactie door de overheid gewenst is, vanuit het motief maatschappelijke processen te sturen.

Het creëren van een overlegstructuur duidt op het institutionaliseren van interacties tussen overheid en specifieke actoren of partijen in de samenleving met als doel het samenbrengen van verschillende belangen om van daaruit normen, richtlijnen en regels te ontwikkelen die voor betrokkenen aanvaardbaar zijn en derhalve geaccepteerd worden. De aard van het overleg is mede afhankelijk van het kader waarbinnen onderhandeld wordt, het aantal en de identiteit van de overlegpartijen (en dus de bereidheid bij betrokkenen om althans in overleg te treden); en de gevol-

gen die de uitkomsten van het overleg hebben voor de relevante omgeving (afhankelijk en specifiek voor elke overlegpartij). We zullen nu deze constituerende factoren achtereenvolgens kort bespreken, steeds vanuit de optiek dat overleg een geconditioneerde interactievorm is tussen overheid en samenleving.

### **Overlegstructuur**

Wanneer we het in deze studie hebben over een overlegstructuur, dan bedoelen we de doorsnijding van ten minste twee invloedssferen die ontstaat wanneer de overheid en een georganiseerd maatschappelijk collectief, doelbewust met elkaar geconfronteerd worden. De overheid zal als politiek gelegitimeerde actor, op meer of minder gedifferentieerde wijze transacties met de samenleving willen aangaan. Deze transacties hebben voor de overheid tot doel om delen van de samenleving (specifieke groepen) te binden aan overeenkomsten, anders dan strikte rechtsregels (bijvoorbeeld wettelijke regels of verordeningen) en niet bedoeld als een vrijblijvende marktruil. De overlegstructuur markeert voor de overheid het maatschappelijk veld en de daarin optredende (dominante) maatschappelijke collectiviteiten, waarbinnen overeenkomsten als beleidsresultaat hun gelding dienen te krijgen. Aldus creëert de overheid intern een besluitvormingshiërarchie die geschikt is om interactieprocessen in de vorm van overleg te initiëren. In hoofdstuk 10 zullen we dit institutioneel en organisatorisch arrangement beschrijven als een geheel van beleidsnetwerken. Hier kunnen we vooralsnog volstaan met te wijzen op de overlegstructuur als een institutioneel middel om bepaalde transacties op doelmatige wijze tot stand te brengen, hetgeen we later zullen aanduiden als netwerksturing.

### **Overlegpartijen**

Overleg krijgt pas vorm en inhoud indien de identiteit van betrokkenen en het oriëntatiekader van waaruit men onderling betrokken raakt, bekend zijn. De samenleving is evenwel voortdurend aan verandering onderhevig. Deze veranderingen komen onder meer tot uitdrukking in de wijze waarop behoeften en, tot belangen geformuleerde, strevingen gearticuleerd worden binnen organisatorische en institutionele verbanden. De partijen of actoren die in dit proces actief zijn, vormen de handelende eenheden die deze dynamiek veroorzaken. De identiteit en betekenis van deze actoren is gelegen in het feit dat zij maatschappelijke macht hebben en deze ook tot gelding kunnen brengen. Het gaat hierbij voornamelijk om georganiseerde belangengroepen die zich aandienen bij de overheid en hiertoe ook bij machte zijn omdat ze een bepaalde maatschappelijke positie innemen (sociale partners, geprofessionaliseerde beroepsgroepen, etc.). De overheid zal nu vanwege haar machtsregulerende taak, die belangengroepen aanspreken die relatief gezien het meest machtig zijn en dus over mogelijkheden beschikken om andere delen van de samenleving (die niet of onvoldoende georganiseerd zijn) mede te beïnvloeden.

De eerder genoemde overlegstructuur is een participatiekader voor maatschappelijke actoren die zodanig georganiseerd zijn, dat individuele belangen gearticuleerd zijn tot maatschappelijke belangen en daardoor macht representeren. De overheid richt zich bij een interactieve oriënta-



tie vooral op deze participatiestructuur, waarbij zij invloed heeft op de toelating van de maatschappelijke actoren.

Het 'aantal' van deze actoren zal noodzakelijkerwijs gering zijn. Zijn er véél actoren dan zal de 'macht' van ieder afzonderlijk gering zijn. In een marktmetafoor kan men hun positie vergelijken met een situatie van volledige mededinging. Het prijsniveau is gegeven en kan niet op eigen kracht afgedwongen worden. Een dergelijke marktsituatie voor actoren zal echter tenderen naar een oligopolistische situatie waarbij enkele machtige actoren in directe onderlinge confrontatie tot prijsbeheersing trachten te komen. Neemt een sterke actor de belangrijkste rivalen in zich op dan ontstaat er een aanbod- of vraagmonopolie.

Kortom het aantal actoren zal, gegeven de immanente behoefte aan macht en maatschappelijke betekenis van elk afzonderlijk, het resultaat zijn van een onderlinge concurrentieslag. De overheid zal uit oogpunt van een evenwichtige machtsbalans streven naar een oligopolide aanbodstructuur van maatschappelijke actoren waarmee ze in overleg wil treden. Immers een te groot aantal actoren (volledige mededinging) versnipperd de macht, terwijl één enkele aanbieder (monopolist) de machtspositie van de overheid teveel ondermijnt.

### **De relevante omgeving**

Zowel de overheid als de maatschappelijke actoren die met de overheid in overleg treden kennen elk een 'eigen' relevante omgeving. De relevantie van omgevingsfactoren is voor elke overlegpartij verschillend. Zo kent de overheid een politieke omgeving (Ministers en Tweede Kamer), een institutioneel-organisatorische omgeving (wetgeving, bureaucratisch apparaat) en een maatschappelijke omgeving, opgedeeld naar beleidsgebieden. Deze hier slechts globaal aangeduide omgeving bepaalt mede de wijze waarop en de issues waarmee de overheid in overleg treedt.

Evenzo geldt voor de maatschappelijke actoren dat deze mede koersen op signalen vanuit de 'eigen' omgeving of achterban. Onderwerpen voor overleg, richtlijnen (of speltypen), oriëntatiekaders, streefuitkomsten, etc. zijn alle zaken die mede vanuit deze relevante omgeving aangeleverd worden. Voorlopig willen we hier wijzen op de (wederkerige) relaties tussen actor en omgeving en de effecten daarvan op het ontstaan en het verloop van het overleg. Dergelijke relaties kunnen naar verschillende typologieën uitgewerkt worden teneinde als heuristisch kader een nadere analyse van de betreffende actor mogelijk te maken. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan het 'leervermogen' van de overheid (28) of het overlevings- en selectiemodel waarbij relaties tussen actoren (organisaties) en hun omgeving getypeerd worden naar selectieve adaptatieprocessen (29).

### **3.4.3. Markt: overheid en transactie**

Een derde hoofdvorm waarmee we de verbinding tussen overheid en samenleving willen typeren is die waarbij de overheid de rol van een marktpartij aanneemt. De relatie tussen overheid en samenleving heeft daarmee de vorm aangenomen van een marktverhouding. Een overheid die investeert, die bedrijven leidt, privatiseert of een arbeidsvoorwaardenbe-

leid voert voor haar eigen werknemers (ambtenaren) doet, c.q. kan dit in belangrijke mate doen als een 'markt'-partij. Zij reageert primair op prikkels zoals die in een conventionele marktverhouding bestaan. Het handelen van de overheid wordt hierbij geredigeerd door zaken als het vigerend prijsniveau, concurrentieverhoudingen, rendementsoverwegingen en marginaal nut. Kortom de overheid treedt op als 'ondernemer' en dit 'gedrag' kan volgens micro-economische beginselen beschreven en geanalyseerd worden. Let wel, het gaat hier om het handelen van de overheid als marktpartij, niet de overheid als onderdeel van de macro-economische structuur, zoals dat in de leer der openbare financiën beschreven wordt (30). De markt als 'meta'-model om de sturende rol van de overheid te analyseren en te verklaren, treffen we bijvoorbeeld aan in de theory of economic regulation (31). Deze benadering tracht te verklaren hoe de baten en lasten van regulering verdeeld zijn in de samenleving, welke vormen regulering aan kan nemen, en wat de effecten zijn van regulering op allocatieprocessen van schaarse bronnen.

De metafoer van de overheid als ondernemer treffen we ook aan in het WRR-rapport: 'Planning als onderneming' (32). In deze studie wordt een planningsbenadering uitgewerkt die gericht is op de wijze waarop wilsmatige, mobiliserende aspecten van het overheidshandelen verbonden worden met het gebruik van in de praktijk gegroeide overheidsposities en de hieraan verbonden handelingsmogelijkheden, zoals deze mede tot uitdrukking komen in het recht (33).

De overheid plaatst zich hiermee, en dit is het wezen van de 'markt'-verbinding tussen overheid en samenleving, als partij tussen andere (maatschappelijke) partijen. Door marktconform gedrag van de overheid is zij medespeler in plaats van een actor die 'boven' de partijen staat. Inspelen op bestaande machtsverhoudingen, gebruik maken van groeimogelijkheden (er is een markt voor), snel inspelen op de wensen van consumenten, etc. zijn alle kwalificaties waaraan een marktconforme beleidsvoering moet voldoen.

De overheid als marktpartij is in vergelijk met een wetgevende of in overleg tredende overheid wellicht nog geen algemeen aanvaard beginsel. Althans de overheid als ondernemer roept bij velen nog kritische kanttekeningen op (34). Niettemin wordt in deze oriëntatie de vermaatschappelijking van het overheidsoptreden in extreme zin doorgevoerd. Immers dat de overheid in situaties kan geraken waarin zij als belangengroep naast andere belangengroepen deel uitmaakt van het maatschappelijk verkeer, heeft de RSV-affaire, om een wrang voorbeeld te noemen, op trieste wijze geleerd (35).

### **3.5. De verbinding tussen overheid en samenleving: een proliferatie-model**

Vatten we het voorgaande samen, dan kunnen we de 'verbinding' tussen overheid en samenleving globaal typeren. Bedoeling van deze typering is om ten behoeve van de overige delen van deze studie te beschikken over een nadere plaatsbepaling van overheid in de relevante omgeving. Het



gaat hier om omstandigheden, factoren en processen die bepalend zijn voor de wederzijdse doordringing van overheid en samenleving. Uitgangspunt hierbij is steeds dat het overheidsapparaat als een complexe organisatie voortdurend relaties ontwikkelt met de maatschappelijke omgeving. Wetgeving, overlegpatronen en marktprocessen zijn hierbij de structurende factoren die in onderling gecombineerde vormen bijdragen tot de institutionalisering van beleidsprocessen. Zo kan op grond van wetgeving overleg afgedwongen worden tussen overheid en bepaalde belangengroepen. En het verloop en de uitkomst van dit overleg kunnen weer gevolgen hebben voor marktprocessen tussen niet bij het overleg betrokken partijen. Vervolgens kan dit laatste weer aanleiding zijn voor andere delen van het overheidsapparaat om marktconform te handelen. Aldus grijpen actie en reactie voortdurend in elkaar, en is de samenleving (tot op het laagste niveau en het kleinste detail) doordrongen van overheidshandelen. Omgekeerd geldt voor de overheid dat zij door beleid te voeren voortdurend nieuwe omstandigheden creëert binnen de samenleving. Deze omstandigheden noodzaken weer nieuwe maatregelen te implementeren en bestaande maatregelen te vervangen. In sommige gevallen worden maatregelen ingetrokken en niet vervangen.

De dynamiek in de betrokkenheid van de overheid op de samenleving willen we hier aanduiden met de term: proliferatiemodel. Immers de voortdurende uitbreiding en verspreiding van het overheidsoptreden is een groeiproces dat niet vanuit de overheid als 'buitenplaats' wordt geïnitieerd, maar dat daarentegen vanuit de samenleving zelf komt. De institutionele en organisatorische vormgeving van dit groeiproces vormt de kernthematiek van deze studie. Deze proliferatiegedachte is dan ook het materiële afbakeningsargument voor deze studie. In het volgende hoofdstuk geven we aan hoe dit 'argument' onderzoekbaar wordt gemaakt.

## 4. Het onderzoeksmodel

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan we wat uitvoeriger stil bij het onderzoeksmodel dat ten grondslag ligt aan het empirische deel van deze studie. We beogen hiermee een formele afbakening van het onderzoeksobject te geven, in het verlengde waarvan het onderzoeksplan en in het kort de gevolgde methoden aan bod komen. Zoals we in hoofdstuk 2, deel I, hebben betoogd vormt de evaluatiestudie van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (1), de methodologische en empirische basis voor wat we in deze studie de empirische exploratie en evaluatie genoemd hebben. Deze wetsevaluatie, uitgevoerd binnen een relatief 'klein' beleidsgebied, vormt de aanleiding om begrippen als beleidsnetwerk en contractuele interventie, theoretisch verder uit te werken. Wetsevaluatie als een empirische methodiek geldt hier derhalve als een belangrijk ordeningskader. In de volgende paragraaf zullen we dan ook wat dieper ingaan op de betekenis van wetsevaluatie als zodanig. In paragraaf 4.3. wordt het feitelijke onderzoeksmodel zoals we dat in deel III hebben toegepast uiteengezet. Waarna we in paragraaf 4.4. het onderzoeksplan en de gevolgde werkwijze kort belichten.

### 4.2. Wetsevaluatie

Wetsevaluatie is een vorm van systematische evaluatie, gericht op uitspraken over en omtrent een wettelijke regeling (2). Of zoals Winter en anderen (3) het formuleren: 'Wetsevaluatie is het op systematische en objectieve wijze waarnemen van een wet naar inhoud, uitvoering en effecten alsmede de beoordeling daarvan op grond van tevoren geëxpliciteerde maatstaven'. Het evalueren van een wet leidt dus altijd tot een oordeel in het licht van criteria en maatstaven die vanuit verschillende optieken te formuleren zijn. In die zin hoeft wetsevaluatie niet beperkt te blijven tot een conventioneel empirisch wetenschappelijk (vaak sociaal-wetenschappelijk) onderzoek (4). Een meer beleidsmatige weging - men denke hier aan de dereguleringsvoorstellen van de commissie Geelhoed - kan eveneens tot wetsevaluatie gerekend worden, of althans zeker die functie hebben.

De evaluatie van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN), zoals in Deel III aan de orde gesteld, omvat een inventarisatie en analyse van door de Wet teweeg gebrachte effecten, geïntegreerd met een analyse van het uitvoeringsproces, met daarin opgenomen

een vergelijkende analyse tussen verschillende overlegsituaties. De criteria die destijds bij de wetsevaluatie een rol hebben gespeeld hadden betrekking op de instrumentele betekenis van de TWN (duidelijkheid, garanties, planmatigheid, etc.) en op de beleidstheoretische betekenis van de wet. Met dit laatste werd vooral gekeken naar de 'bedoelingen van de wetgever', vanuit zowel het perspectief van de uitvoerende overheid, als van de relevante betrokken beroepsgroepen. Het is vooral deze beleidstheoretische beoordeling die in deel III een rol speelt. Door de resultaten en effecten van deze wet in verband te brengen met de proceskenmerken van het door deze wet teweeg gebrachte overleg tussen overheid en beroepsgroepen, ontstaat een pluriform beeld van de betrokken belangen die in geding zijn.

Belangrijk voor een goed begrip van wetsevaluatie in het algemeen is, dat het aangrijpingspunt voor wetsevaluatie bij de wetgever ligt. Immers wetsevaluatie wijst op een situatie waarbij politieke en/of maatschappelijke consensus (5), omtrent wettelijke regelgeving, ontbreekt. Het tijdelijke karakter van de TWN was hiervan een sprekend voorbeeld. Het betrof een bij uitstek experimentele situatie voorzover de beleidsvorming en -ontwikkeling in directe confrontatie met de betrokkenen (overleg met organisaties van aangewezen categorieën vrije beroepsbeoefenaars) tot stand kwam. Men dient deze interpretatie van wetsevaluatie goed voor ogen te houden, wanneer naar aanleiding van deze empirische evaluatieresultaten in Deel IV meer algemeen theoretische conclusies worden getrokken in termen van een bestuurlijk organisatorisch denkmodel.

### **4.3. Het onderzoeksmodel ten behoeve van de empirische exploratie en evaluatie**

Het primaire object van onderzoek zoals dat in het volgende deel aan de orde komt, betreft het overleg in het kader van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN). Deze wet trad in juli 1981 in werking en werd in mei 1987 vervangen door de Wet Inkomens vrije beroepsbeoefenaars (WIVB). Oorspronkelijk was de looptijd van de TWN bepaald tot en met 31 december 1985. Hierop volgde een verlenging tot 1 mei 1986, spoedig gevolgd door een tweede verlenging van een jaar. De periode 1981-1986 is ten behoeve van het onderzoek vrij intensief gevolgd. Teneinde dit op systematische en overzichtelijke wijze te kunnen doen, is een onderzoeksmodel ontwikkeld dat als analysekader heeft gediend om het TWN-overleg tussen overheid en georganiseerde vrije beroepen in kaart te brengen.

We zullen dit model hier kort naar onderdelen beschrijven (6). Aan de orde komen:

- de actoren;
- het organisatorisch kader;
- de context;
- motieven en belangen;
- het institutioneel kader.



### Actoren

De analyse van het TWN-overleg steunt op de gedachte dat overheid en georganiseerde vrije beroepsbeoefenaren als handelende actoren deel uitmaken van een beleidsnetwerk. Zowel de overheid als de beroepsgroepen worden in dit verband beschouwd als 'georganiseerde partijen' die vanuit een bepaalde belangenconceptie op georganiseerde wijze optreden en door onderhandelingen tot het realiseren (maximaliseren) van doelstellingen trachten te komen. De georganiseerde beroepsgroep als actor in een beleidsnetwerk handelt als een belangengroep. De overheid heeft zich intern georganiseerd op basis van politieke en wettelijke legitimiteit. Onderhandelingen en overleg worden in dit verband mogelijk gemaakt door het institutioneel kader.

### Organisatorisch kader

De Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaren (TWN) stelde dat de overheid met betrekking tot te nemen maatregelen in overleg moest treden met de betrokken beroepsgroep. Dit overleg was geen doel op zich, maar diende vooral om ten aanzien van categorieën vrije beroepsbeoefenaren een formeel overlegkader te creëren, teneinde de relatie tussen overheid en beroepsgroepen verder te institutionaliseren. De organisatie en inrichting van deze overleg- en besluitvormingsstructuur kan beschreven worden als een complex beleidsnetwerk. Dit betekent dat er sprake is van:

- Een hiërarchische ordening van een aantal organisatorische eenheden.
- Een voor alle participanten herkenbare en legitieme beheers- of controlestructuur.
- Verschillende interactiemechanismen tussen de actoren.
- Een groot aantal doelstellingen, probleemdefinities en oplossingsmogelijkheden die met elkaar geconfronteerd worden.
- Een set van uiteenlopende regels, procedures en randvoorwaarden die het gedrag van actoren reguleren. Sommige regels, etc. zijn reeds bij aanvang van het overleg bekend, andere worden gedurende het overlegproces ontwikkeld;
- Verschil tussen de rationaliteit van het beleidsnetwerk en de individuele rationaliteit van de participerende actoren.

### Context

Het beleidsnetwerk verbindt organisatorische eenheden binnen één inter-organisationeel verband. Dit betekent niet dat doelstellingen en belangen van actoren uitsluitend gezien moeten worden binnen het kader van het netwerk. Achtergronden en specifieke herkomst van elke participant afzonderlijk dienen betrokken te worden bij het interpreteren van het gedrag van actoren, en zijn derhalve in verband te brengen met de uiteindelijke resultaten die in netwerkverband verkregen worden. Met andere woorden actoren brengen een 'eigen' context met zich mee, die op een voor ieder karakteristieke wijze vertaald wordt in onderhandelingsstrategieën. Zo is er met betrekking tot de **overheid** onder meer sprake van een:

- politieke context: regering, parlement, politieke partijen;



## Het onderzoeksmodel

- interorganisatieel kader: departementen, commissies, werkgroepen, etc.;
- maatschappelijke context; legitimeringsgronden op basis van verdeelde rechtvaardigheid, macro-economische doelstellingen (politieke economie), rechterlijke macht.

Voor de betrokken **beroepsgroepen** kan gewezen worden op:

- De lokale organisatorische context. De beroepsorganisaties stellen delegaties samen die namens de georganiseerde beroepsbeoefenaren het overleg voeren en in werkgroepen en overlegcommissies participeren. Zo kent elke delegatie een specifieke achterban met als belangrijke functie externe toetsing en controle.
- De context van het werkveld. Elke beroepsgroep heeft een eigen werkveld dat gevormd wordt door individuele afnemers (cliënten of patiënten), financiers, neven- of aanverwante beroepen, etc.
- De maatschappelijke context. Hoewel specifiek van scoop, kent elke beroepsgroep, evenals de overheid, een maatschappelijke context. Deze context bepaalt in feite mede het proces van belangenarticulatie van individuele beroepsbeoefenaars. Het politieke gedrag van de georganiseerde beroepsgroep kan niet los gezien worden van deze context als belangrijkste referentiekader.

### Motieven en belangen

De vorming en ontwikkeling van beleidsnetwerken kan niet los gezien worden van motieven en belangen die voor elke participerende actor gelden. In wezen geldt dat voor elke netwerkconstructie het basisprincipe van de ruil werkzaam is. Actoren trachten op voor hen zo gunstig mogelijke voorwaarden transacties overeen te komen. Het initiatief tot, en het afwikkelen van dergelijke ruilrelaties veronderstellen dat er verschillende motieven en belangen in het spel zijn. Ook in die situaties waar ruilrelaties niet vrijwillig tot stand komen, maar op basis van macht worden afgedwongen (ten uitvoer brengen van een wet, maar ook ten gevolge van kapitaalverhoudingen, ideologie, kennis en informatie) spelen motieven en belangen een rol. Het formuleren van doelen en strategieën en het ontwikkelen van een (politieke) gedragslijn door actoren zijn derhalve processen waarbij kosten- en batenafwegingen in verschillende tijdsperspectieven (korte en lange termijn) maatgevend zijn. Hierbij geldt dat zowel materiële als immateriële elementen worden meegenomen.

### Institutioneel kader

Het institutioneel kader van het beleidsnetwerk, opgevat als de verzameling van legitieme procedures die binnen een afgebakend domein een sfeer van jurisdictie scheppen, wordt gevormd door de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaren, de Prijzen Wet, en de Wet Tarieven Gezondheidszorg. Deze wetten bepalen in grote lijnen de regels en procedures die binnen het beleidsnetwerk operationeel zijn.

Schema 4.1. brengt in beeld hoe de delen uit het onderzoeksmodel onderling samenhangen. Het 'model' heeft voor de analyse vooral heuristische waarde. Allerlei conceptuele en theoretische uitwijdingen komen in deel IV aan de orde. Belangrijk op dit moment is evenwel dat met behulp van

## Plaatsbepaling

deze gereduceerde voorstelling van zaken, een plaatsbepaling met betrekking tot de problematiek is aangebracht. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk schetsen we het 'onderzoeksplan' meer in detail.

### 4.4. Het onderzoeksplan

Het onderzoeksplan met betrekking tot het empirisch deel van dit onderzoek is rechtstreeks afgeleid van het onderzoeksmodel. Het plan is opgebouwd uit twee hoofdactiviteiten; enerzijds een inventarisatie en analyse van beleidsresultaten van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars 1981-1986, en anderzijds een analyse van het TWN-overleg als een bilateraal onderhandelingsproces tussen enerzijds de overheid en anderzijds de in het kader van de TWN aangewezen categorieën vrije beroepsbeoefenaars. In dit verband is gekozen voor het overleg tussen overheid en achtereenvolgens: medische specialisten, huisartsen, notarissen en raadgevend ingenieurs. Voor deze laatste vier beroepsgroepen is speciaal de periode juli 1981 tot en met september 1984 in beschouwing genomen. Gedurende deze periode zijn zowel vertegenwoordigers van de overheid als informanten van de vier georganiseerde beroepsgroepen geconsulteerd en geïnterviewd.

Aan de zijde van de overheid is materiaal verzameld (documenten, interviews) bij vertegenwoordigers/onderhandelaars van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur, Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. De interviews in dit verband vonden plaats in de periode juli 1981 tot en met oktober 1986.

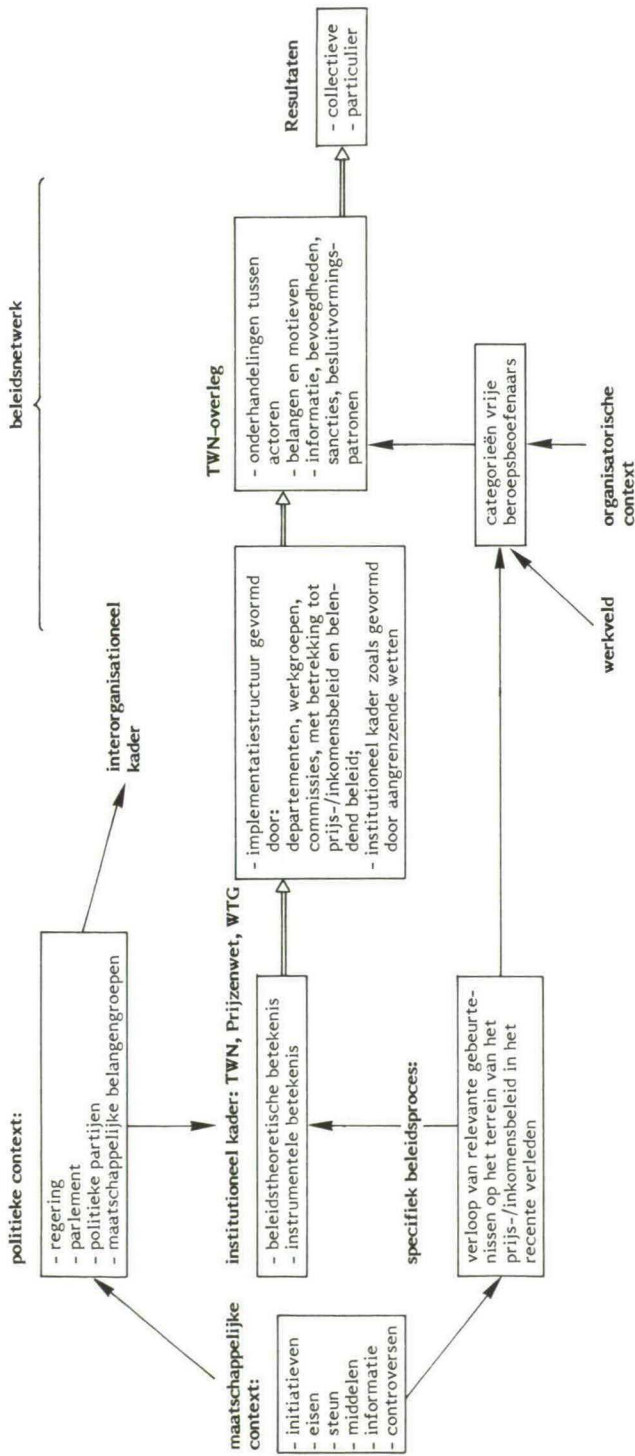
Aan de zijde van de vrije beroepsbeoefenaars is bij de vier genoemde beroepsgroepen het overleg eveneens geanalyseerd. Bij drie van deze vier zijn uitvoerige interviews afgenomen, betrekking hebbend op de periode juli 1981 - september 1984. Er waren belangrijke motieven om juist deze vier als object van onderzoek te kiezen:

**Medische specialisten.** De dominante positie van deze beroepsgroep binnen het Nedelandse systeem van de gezondheidszorg. Ook het feit dat het hier ging om een beroepsgroep uit de medische sector was van groot belang, omdat het prijs-/inkomensbeleid met name in deze sector in zekere zin enige traditie heeft.

**Huisartsen:** het overleg tussen overheid en huisartsen inzake tarieven, normpraktijk en norminkomen was reeds in de zestiger jaren tot ontwikkeling gekomen (zie onder meer 'Rapport commissie Van der Ven'). Bijgevolg was het bij deze beroepsgroep interessant om na te gaan hoe, gegeven deze reeds bestaande ervaring, de toepassing van de TWN zou verlopen. Tevens zouden deze ontwikkelingen vergeleken kunnen worden met de gang van zaken bij de medische specialisten.

**Notarissen:** de keuze van deze beroepsgroep is met name ingegeven door de bijzondere positie van het notariaat gegeven de Wet op het notarisambt (aanbodmonopolie voor bepaalde diensten). Verder speelde mee dat door de historisch-traditionele dimensie bij dit beroep (de traditie van het 'latijns-notariaat') de toepassing van de TWN wellicht als een 'nieuwe'

Schema 4.1.  
Onderzoeksmodel





## Plaatsbepaling

vorm van overheidsingrijpen begrepen zou worden waarmee tot dan toe weinig ervaring was opgedaan.

Raadgevend ingenieurs: een nadere analyse van de werking van de TWN bij een beroepsgroep uit de technisch-ontwerpende sector (bedrijfsmatigheid) was, zeker ter vergelijking met beroepsgroepen in de gezondheidszorg en het notariaat, uiterst relevant. Niet in het minst doordat de raadgevend ingenieurs een beroepsgroep is die relatief sterk in ontwikkeling is en wellicht minder homogeen is samengesteld dan de eerder genoemde beroepsgroepen. Kortom de aard van de sector en de bedrijfsmatige kenmerken in de beroepsuitoefening zijn hier van belang.

De resultaten van deze onderzoeksactiviteiten zijn samenvattend weergegeven en geanalyseerd in hoofdstuk 6, deel III.

*Deel III*

# Empirische exploratie en evaluatie

## 5. Het onderzoekskader

### 5.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, vormt deel III de empirische basis van deze studie. We hebben hier de titel 'empirische exploratie en evaluatie' aan gegeven. Het vervolg van dit hoofdstuk en hoofdstuk 6 omvatten grotendeels een beschrijving en analyse van het prijs-/inkomensbeleid 1981-1986. Het karakter van deze hoofdstukken is ordenend en descriptief.

Hoofdstuk 7 en 8 zijn meer evaluatief van aard, en behandelen het eerste deel (A) van de in hoofdstuk 2 geformuleerde probleemstelling.

Paragraaf 5.1. opent dit gedeelte van de studie met een schets van de hoofdlijnen van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars. Vervolgens wordt gesproken over het institutioneel kader in de periode 1981-1986, waarna wat dieper wordt ingegaan op de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Tenslotte wordt ingegaan op de belangrijkste betrokkenen bij dit beleid, en op de uitvoeringsorganisatie. Dit tezamen vormt het onderzoekskader, gevormd door het prijs-/inkomensbeleid, zoals dit sinds het begin van de jaren tachtig, onder invloed van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN), vorm heeft gekregen. Het betreft hier een beleidsgebied dat sinds het verschijnen van de Interimnota Inkomensbeleid (I) in mei 1975, zowel naar vorm als naar inhoud een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars is een vast onderdeel van het inkomensbeleid zoals dat door de jaren heen door de overheid (met een, zoals we zullen zien, wisselende politieke intensiteit) wordt gevoerd.

### 5.2. Prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars sinds 1971

Het voeren van inkomensbeleid door de overheid is sinds de loonexplosie van 1963 en het verdwijnen van de geleide loonpolitiek een heet politiek hangijzer geworden. De onenigheid over de wenselijkheid van inkomenspolitieke maatregelen wordt mede gevoed door het ontbreken van consensus omtrent macro-economische theorieën, en hiervan af te leiden aanbevelingen met het oog op duurzaam economisch herstel.

Daarnaast bestaan er diverse uiteenlopende ideologisch-politieke opvattingen over de gewenste reikwijdte van overheidsbemoeienis en over de bevoegdheden die men de overheid in deze moet toedenken. Een en ander neemt niet weg dat de Loonwet, die overheidsingrijpen in de loonvorming sanctioneert, onder alle Kabinetten gehandhaafd is, al verschilt de mate



waarin er gebruik van gemaakt wordt (2). De vrije beroepsbeoefenaars vielen hierbij evenwel min of meer buiten schot. Hoewel zij vielen onder de werking van de Prijzenwet, die de tarieven voor hun dienstverlening aan banden legt, werd dit allengs onvoldoende geacht. Dat kwam doordat er een ontsnapingsmogelijkheid geboden werd door vergroting van en verschuiving binnen het volume van diensten die zij in rekening brengen. De redenering luidde dat wanneer werknemers zich, terwille van het nationaal belang, matigen in hun loonaanspraken, dan mag van de vrije beroepsbeoefenaren een soortgelijke offer gevraagd worden. Naast dit solidariteits- of rechtvaardigheidsargument, zijn echter ook doelmatigheidsargumenten in het geding. Het betreft dan de correctie van inkomensverschillen die als gevolg van marktonvolkomenheden (monopolievorming, kartel) optreden en geen juiste afspiegeling zijn van schaarste-verhoudingen. Zo kan gewezen worden op de machtigingswet uit 1974 (3), waardoor het Kabinet via de Prijzenwet tot een beheersing van inkomens vrije beroepsbeoefenaars trachtte te komen. Belangrijke mijlpaal in het vrije-beroepenbeleid is het verschijnen van de Interimnota Inkomensbeleid in 1975. Hierin werd de noodzaak uitgesproken om tot een samenhangend en structureel, alle inkomens omvattend inkomensbeleid te komen.

### **Vrije beroepen en inkomensbeleid**

De vrije beroepen zijn niet vertegenwoordigd in de SER of betrokken bij het overleg in de Stichting van de Arbeid. Mede hierdoor was er vóór 1971 nauwelijks formeel overleg tussen de regering en de (organisaties van de) vrije beroepsbeoefenaars.

Vanaf eind 1971 echter hebben regelmatig besprekingen plaatsgevonden tussen de regering en de niet in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde categoriale werkgevers- en werknemersorganisaties en de organisaties van vrije beroepsbeoefenaars. Bij dit overleg over het sociaal-economisch beleid is van regeringszijde het accent gelegd op de noodzaak van de totstandkoming van een samenhangend en geïntegreerd inkomensbeleid. Hierbij is tevens de wenselijkheid uitgesproken van grotere openheid met betrekking tot de inkomens (uit arbeid) van vrije beroepsbeoefenaars. De organisaties van vrije beroepsbeoefenaars hebben zich toen bereid verklaard de mogelijkheden na te gaan van een onderzoek naar de inkomens uit arbeid van vrije beroepsbeoefenaars, zodanig dat een vergelijking van deze inkomens met die van vergelijkbare personen in dienstbetrekking bij overheid en particulier bedrijfsleven mogelijk zou worden. Daartoe is in september 1972 de Werkgroep Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars (WIVB) ingesteld. Deze werkgroep kwam in 1974 met een rapport (Rapport-Raven) over de vergelijkbaarheid van inkomens. Dit rapport vormde de grondslag voor een uit te voeren CBS-enquête naar de inkomens van vrije beroepsbeoefenaars (4).

Tot 1974 was er geen duidelijk inkomensbeleid voor vrije beroepsbeoefenaars. Inkomensoverwegingen speelden bij de uitvoering van het prijsbeleid, veelal in de vorm van sectorprijsbeschikkingen op grond van de Prijzenwet (1961), slechts een zeer ondergeschikte rol. De (tijdelijke)

Machtigingswet (1974) schiep de mogelijkheid om via de Prijzenwet tot een inkomensmatiging voor vrije beroepsbeoefenaars te komen. In 1974 vond het eerste overleg over een aanvaardbaar honorariumniveau plaats.

In de Interimnota Inkomensbeleid sprak de regering de noodzaak uit van een samenhangend en structureel, alle inkomens omvattend inkomensbeleid, om daarmee te komen tot aanvaardbare inkomensverhoudingen. Ten aanzien van de tariefstelling voor de verschillende categorieën vrije beroepsbeoefenaars diende volgens de Interimnota het bestaande instrumentarium op zijn toereikendheid onderzocht te worden. Dit was vooral van belang omdat bij deze groepen zeer hoge inkomens aangetroffen werden. De regering sprak in de nota ook de wens uit te komen tot een andere vormgeving van het overleg, zodat ook voor de vrije beroepsbeoefenaars een bevredigende overlegsituatie op centraal niveau zou kunnen ontstaan.

Tussen 1974 en 1979 werd een prijsbeleid gevoerd waarbij naast de uitgangspunten van het algemene prijsbeleid ook die van het inkomensbeleid een rol speelden. Het tarief van een vrije beroepsbeoefenaar werd uitgesplitst in drie componenten (5):

- a. De kosten verbonden aan de beroepsuitoefening. Deze stijging van kosten kon in beginsel worden doorberekend.
- b. Een redelijke beloning voor de arbeid van de vrije beroepsbeoefenaar. Dit arbeidsinkomstenbestanddeel kon stijgen overeenkomstig de inkomensontwikkeling van een vergelijkbare werknemer.
- c. Een positieve of negatieve restpost. Deze mocht, indien positief, nominaal niet toenemen. (Een restpost is het verschil tussen het feitelijk gemiddelde inkomen van een beroepsgroep en het voor hen vastgestelde norminkomen).

Bij de bepaling van de toegestane prijs-/tariefverhoging werd rekening gehouden met de verwachte produktiviteitsstijging.

De inkomensontwikkeling van de vrije beroepsbeoefenaars diende dus in de pas te lopen met die van vergelijkbare werknemers. De regering achtte dit noodzakelijk omdat het matigingsbeleid alle inkomensgroepen diende te omvatten. De Prijzenwet werd hiervoor een geschikt instrument geacht. Enquête-resultaten zouden aanleiding kunnen geven tot een extra verhoging of verlaging van de tarieven.

In 1978 vond met verschillende beroepsgroepen overleg plaats over een (voorlopig) norminkomen met de daarbij behorende inschaling en aankleding. Met aankleding wordt bedoeld een opslagpercentage boven het salarisbestanddeel voor sociale lasten en pensioenvoorzieningen. Begin 1979 kondigde de Minister van Economische Zaken aan over te gaan tot afbouw van positieve restposten, waarbij de nominale inkomensachteruitgang als gevolg van deze afbouw, op verzoek van de Kamer maximaal 4% zou mogen zijn (6). Dit voornemen betekende een trendbreuk in het tot dat moment gevoerde prijs-/inkomensbeleid. (In het verslag over het in 1979 gevoerde beleid (7), gebruikt de Minister van Economische Zaken voor het eerst de term 'prijs-/inkomensbeleid'). In zijn brief van 11 maart 1980 (8) deelt de Minister mee dat hij wil overgaan tot een verscherpt afbouwbe-



## Exploratie en evaluatie

leid. De positieve restposten zouden in twee gelijke tranches moeten worden afgebouwd, zodat in 1981 alle vrije beroepsbeoefenaars op hun norminkomens zouden zitten. Er zou geen bodem meer zijn in de nominale inkomensdaling. Uitvoering van deze beleidsvoornemens zou met name voor een aantal medische specialisten en voor notarissen ingrijpende gevolgen hebben voor hun inkomens.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid formuleerde in een brief van 19 maart 1980 (9) de uitgangspunten voor de vaststelling van norminkomens, bedoeld als vertrekpunt voor overleg met de organisaties van vrije beroepsbeoefenaars. Dit was mede naar aanleiding van de eerder genoemde brief van de Minister van Economische Zaken en een gesprek op 11 maart 1980 tussen de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken en de organisaties van vrije beroepsbeoefenaars. Tijdens dit gesprek nodigden de Ministers de organisaties uit een gemeenschappelijke delegatie af te vaardigen voor het overleg over de algemene uitgangspunten voor de vaststelling van de (definitieve) norminkomens. Vervolgens zou overleg volgen over de uitwerking van de - naar aanleiding van het algemene overleg eventueel bijgestelde - uitgangspunten naar de verschillende beroepsgroepen. Dit zou moeten leiden tot meer definitieve norminkomens voor iedere beroepsgroep afzonderlijk. Voor het overleg over de uitgangspunten is in mei 1980 een werkgroep ingesteld: Werkgroep Uitgangspunten Norminkomens vrije beroepsbeoefenaars (WUN) onder voorzitterschap van Mr. A.B. Raven. Deze gemengd samengestelde werkgroep heeft in 1982 rapport uitgebracht.

Het door de Minister van Economische Zaken aangekondigde beleid van versnelde afbouw van positieve restposten kon om verschillende redenen in de nieuwe prijzenbeschikkingen van februari/maart 1980 nog niet worden verwerkt. Later is dat wel gedaan in de wijziging Prijzenbeschikking notarissen 1980 (1 augustus 1980) en de wijziging Prijzenbeschikking medische hulp aan particuliere patiënten 1980 (14 oktober 1980). De buitenwerkingstelling van deze beschikkingen door de Rechtbank en de daarbij aangevoerde argumenten zorgden ervoor, dat het gebruik van de Prijzenwet voor de uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid door de regering als onzeker werd beschouwd. De regering achtte een snelle aanpassing van het instrumentarium gewenst. Een wijzigingsvoorstel van de prijzenwet werd door de Raad van State van een negatief advies voorzien (10) en door de Minister van Economische Zaken teruggedragen.

Ook al was de regering het niet geheel eens met de interpretatie van de Prijzenwet, zoals gegeven door de Haagse Rechtbank en de Raad van State, toch zag ze zich genoodzaakt een nieuw instrumentarium te ontwikkelen voor de uitvoering van het gewenste prijs-/inkomensbeleid voor de vrije beroepsbeoefenaars. Op 24 maart 1981 diende ze daartoe het wetsontwerp Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN) in bij de Tweede Kamer (11). De TWN (St.bl. 1981, nr. 423) is, enigszins gewijzigd, op 22 juli 1981 in werking getreden.

### **De SER-adviesaanvraag inzake een Raamwet op de inkomensvorming**

De toenmalige regering richtte zich in juni 1979 tot de Sociaal-Economi-



sche Raad met een adviesaanvraag inzake een Raamwet op de inkomensvorming. In deze adviesaanvraag wordt onder meer aandacht gevraagd voor voorzieningen terzake van beoefenaars van vrije beroepen. Het ontstaan van de TWN en de juridisch-technische vormgeving van deze Wet kunnen niet geheel los gezien worden van deze adviesaanvraag (zie: memorie van toelichting, TWN, 16712, nr. 1-4, pag. 5). Wij zullen derhalve een aantal elementen uit deze adviesaanvraag kort aangeven.

Ter verbetering van de consistentie en samenhang in regelingen betreffende de inkomensvorming zegt het toenmalige Kabinet te streven naar een alle inkomenscategorieën omvattend, indicatief inkomensbeleid. Met dit laatste wordt bedoeld een 'beleid dat zoveel mogelijk langs de weg van overleg beoogt uit te monden in afspraken, aanbevelingen en maatregelen voor de korte, respectievelijk de wat langere termijn. Teneinde een zodanig beleid tot verdere ontwikkeling te brengen wil het Kabinet de totstandkoming van een Raamwet op de inkomensvorming bevorderen' (pag. 2, Adviesaanvraag). Een dergelijke kaderwet zou op institutionele wijze uitdrukking moeten geven aan het uitgangspunt dat 'inkomensbeleid in hoge mate overlegbeleid' (pag. 3) is. In een dergelijk kader passen ook voorzieningen terzake van beoefenaars van vrije beroepen. Hierbij denkt men in de eerste plaats aan een permanent overlegorgaan van verschillende organisaties van vrije beroepen. Een dergelijk orgaan zou als gesprekspartner van de overheid kunnen optreden en daarbij de verschillende vrije beroepen vertegenwoordigen. In dit contact zouden dan tevens meer structurele vraagstukken aan de orde moeten komen, zoals: vraagstukken op het terrein van het toetredingsbeleid, het referentiekader bij de vaststelling van norminkomens voor het vrije beroep, de betekenis van functiewaardering voor het vaststellen van norminkomens, de inkomenspolitieke consequenties van een aanmerkelijke groei van het aantal beroepsbeoefenaars in een bepaalde sector, enzovoorts. In dit verband passen tevens de adviezen van een in te stellen Advies Commissie Vraagstukken van Inkomensbeleid (deze commissie zou zich ten behoeve van het te voeren regeringsbeleid en vorenbedoeld overleg op centraal niveau kunnen bezinnen over structurele vraagstukken van inkomensbeleid. Zie Adviesaanvraag: 5.1., pag. 15).

Naast overleg met genoemd platform zou overigens het specifieke overleg tussen bewindslieden en beroepsgroepen ook wat de inkomenspolitieke aspecten betreft kunnen blijven plaatsvinden (men denke aan: tarievenbeleid, norminkomens, optimale praktijkomvang, etc.).

Het zal niet moeilijk zijn enige gelijkenis te constateren tussen de hier bedoelde voorzieningen terzake van vrije beroepsbeoefenaars en de in paragraaf 5.3. te bespreken TWN. Eveneens echter van belang is dat de overheid met deze adviesaanvraag wil aangeven, dat zij voor het (alle inkomenscategorieën omvattende) inkomensbeleid een eigen bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Het is mede op grond van deze verantwoordelijkheid dat eind december 1980 de eerste aanzetten tot een wetsontwerp TWN worden gegeven.

## Het conflict in 1980 met betrekking tot de prijzenbeschikkingen medische specialisten en notarissen

### Medische Specialisten

Omdat op 24 maart 1980 de Prijzenbeschikking medische hulp aan particuliere patiënten 1979 verviel, achtte de Minister van Economische Zaken een nieuwe prijzenbeschikking noodzakelijk, ingaande op 24 maart 1980. Aangezien het voor 1980 te voeren prijs-/inkomensbeleid voor vrije beroepsbeoefenaars pas kort daarvoor vorm had gekregen, was het nog niet mogelijk geweest daarover overleg te voeren met de betrokken organisaties van vrije beroepsbeoefenaars, in dit geval de Landelijke Specialisten Vereniging (LSV), de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) en de Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (NMT). De Minister heeft daarom een Prijzenbeschikking medische hulp aan particuliere patiënten 1980 vastgesteld die inhoudelijk vrijwel gelijk was aan de Prijzenbeschikking 1979. Dit kwam neer op het voortzetten van de bevrozing van de tarieven.

In de loop van 1980 is uitvoerig overleg gevoerd over een aanpassing van de tarieven. Het in mei 1980 beschikbaar gekomen interimrapport van de Commissie Structuur Honorering medische specialisten (de commissie Van Mansvelt) heeft in dat overleg een belangrijk rol gespeeld. In dit rapport zijn onder andere de resultaten neergelegd van een bij specialisten gehouden omzet- en kostenenquête over het jaar 1977. Deze resultaten gaven een gemiddeld aanzienlijk hogere praktijkopbrengst per specialist te zien dan de omzet- en kostenenquête over 1975.

De resultaten van de over 1975 gehouden enquête waren uitgangspunt voor de Prijzenbeschikkingen 1978 en 1979. Op basis van de nieuwe gegevens heeft de Minister van Economische Zaken, in overleg met de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, een wijziging Prijzenbeschikking medische hulp aan particuliere patiënten 1980 vastgesteld. De eerder genoemde voornemens voor het prijs-/inkomensbeleid waren nu wel in de Prijzenbeschikking verwerkt. Vooral de afbouw van positieve restposten met 50% is daarbij van essentieel belang. Enkele aanbevelingen van de commissie Van Mansvelt, zoals een gedifferentieerde tariefaanpassing per specialisme, zijn tevens in de prijzenbeschikking verwerkt. Het gevolg hiervan was dat er voor 17 specialismen een tariefsverlaging uit de bus kwam variërend van -1,1% voor anesthesie tot -18,1% voor radiologie. Voor de specialismen waar geen positieve restposten aanwezig waren, werd een geringe tariefsverhoging toegestaan. De prijzenbeschikking is in eerste instantie op 30 september 1980 in de Staatscourant geplaatst, maar vanwege het ontbreken van de vereiste handtekeningen op 14 oktober 1980 herplaatst.

Al eerder had de LSV in een brief van 22 augustus 1980, als reactie op een brief van de bewindslieden van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, haar standpunt kenbaar gemaakt ten aanzien van het in een prijzenbeschikking te concretiseren prijs-/inkomensbeleid. Zij gaf daarin aan een dergelijke prijzenbeschikking met alle ter beschikking staande middelen te bestrijden. Zij voerde daarbij aan dat:



## Het onderzoekskader

1. de Prijzenwet de overheid niet de bevoegdheid geeft tot het voeren van een structureel inkomensbeleid.
2. er sprake is van onzorgvuldigheid met betrekking tot:
  - onderbouwing van het vaste aankledingspercentage van 45%.
  - het niet verwerken van een toeslag op het norminkomen van tenminste 10% in verband met werkbelasting en de onderbouwing daarvan.
  - het niet verwerken van een toeslag op het norminkomen van tenminste 10% in verband met het beroepsrisico en de onderbouwing daarvan.
  - het niet rekening houden met een dalende tendens in de productie per specialist.

Aangezien naar de mening van de LSV reëel overleg de facto niet mogelijk was gebleken, schortte zij per 22 augustus 1980 ieder gestructureerd overleg met de overheid of overheidscommissies op, in afwachting van een van regeringszijde te nemen initiatief tot een echt inhoudelijk gesprek. Tevens beëindigde zij de medewerking aan de commissie Van Mansvelt en aan onderzoeken door of vanwege het NZI.

In september 1980 is er weer overleg op gang gekomen tussen de LSV en de Ministers van Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De publicatie van de prijzenbeschikking (30 september 1980-St.Crt.) leidde tot het afbreken van dit overleg. De LSV besloot op 1 oktober 1980 de prijzenbeschikking juridisch aan te vechten en riep de leden op tot enkele protestmaatregelen. De juridische actie vond plaats op twee fronten: via een kort geding tegen de Staat der Nederlanden en door het in gang zetten van een ontheffingsprocedure via het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Bij het kort geding zou het gaan om de vraag of er sprake was van 'détournement de pouvoir' bij het gebruik van de Prijzenwet voor het voeren van een inkomensbeleid, en of onder het in de Prijzenwet gehanteerde begrip 'diensten' ook de diensten van vrije beroepsbeoefenaars en in het bijzonder die van medische specialisten kon worden verstaan. Bij de ontheffingsprocedure zou het accent liggen op de vraag of de regering voldoende zorgvuldigheid in acht genomen had.

Op 7 november 1980 deed de president van de Rechtbank in Den Haag uitspraak in kort geding. Daarbij overwoog hij onder meer:

'dat wij (...) voorshands van oordeel zijn dat de diensten der vrije beroepen, waaronder die van artsen en medische specialisten, onder de werkingssfeer van de Prijzenwet vallen' en voorts:

'dat, resumerend, de strekking van de Prijzenwet is inflatiebestrijding met de nadruk op het conjuncturele aspect daarvan;

dat naar ons voorlopig oordeel om een herverdeling van inkomens te bewerkstelligen, hetgeen toch bij uitstek een politiek item van structurele aard is de mogelijkheden die de Prijzenwet biedt niet gebruikt kunnen worden, daar dan een ander doel wordt gediend dan oorspronkelijk bij het tot stand komen van deze wet werd beoogd; dat in de beide bestreden prijzenbeschikkingen (van 30 september 1980 en 14 oktober 1980) het in overwegende mate gaat om laatstbedoelde doelstelling, terwijl het aspect van bestrijding van een mogelijk ongewenste prijzenontwikkeling van ondergeschikte aard is;

dat dit een onrechtmatige daad oplevert'.



## Exploratie en evaluatie

De (wijzigings-)prijzenbeschikking werd buiten werking gesteld. Daarmee bleef de oorspronkelijke Prijzenbeschikking 1980 van kracht.

Op 3 en 20 november 1980 hebben de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, vertegenwoordigers van de LSV en de heer Van Mansvelt overleg gevoerd over de bestaande conflictsituatie. Dit overleg leidde op een aantal essentiële punten tot overeenstemming, hetgeen is neergelegd in een zogenaamd Protocol (TK 80/81, 16507, nr. 1). Dit protocol gaf blijk van de overeenstemming met betrekking tot de uitgangspunten van het prijs-/inkomensbeleid en de procedure om tot de vaststelling te komen van de restinkomens vóór 1 april 1981, de inkomensmatiging voor 1980 en de tariefaanpassingen voor het eerste kwartaal 1981. Eén van de afspraken uit het protocol was de instelling van een commissie ter bestudering van de aankledingsproblematiek. De Commissie Medische Specialisten (commissie Erdbrink) is daartoe op 9 december 1980 ingesteld. Na het afsluiten van het protocol is het overleg tussen de regering en de LSV hervat, terwijl de LSV eveneens haar medewerking aan de verschillende commissies en onderzoeken weer verleende.

### Notarissen

Op 11 februari 1980 liep de prijzenbeschikking notarissen af. De Ministers van Economische Zaken en Justitie achtten een nieuwe prijzenbeschikking met ingang van die datum noodzakelijk: de Prijzenbeschikking Notarissen 1980 werd vastgesteld (St.Crt. 28, 8 februari 1980). Bij de vaststelling van deze prijzenbeschikking kon nog geen rekening gehouden worden met nieuwe, in het najaar van 1979 beschikbaar gekomen kosten- en omzetgegevens, omdat daar nog onvoldoende overleg over gepleegd was met de Koninklijke Notariële Broederschap (KNB). De inhoud van de Prijzenbeschikking 1980 was dan ook gelijk aan die van de Prijzenbeschikking 1979, wat inhield dat de tarieven niet veranderd mochten worden. Hoewel er geen overeenstemming was tussen de Minister en de KNB over de gewenste tariefmutatie (en evenmin over een te hanteren voorlopig norminkomen), heeft de Minister op 1 augustus 1980 een wijzigings-Prijzenbeschikking Notarissen 1980 vastgesteld, waarin sprake was van een tariefsverlaging van 6% voor onder andere de onroerend-goedtarieven. Het belangrijkste bezwaar van de KNB was, dat de Minister deze tariefsverlaging baseerde op gegevens over 1979, terwijl deze gegevens door de ontwikkelingen op met name de onroerend-goedmarkt achterhaald zouden zijn. Eerst in oktober heeft de KNB in kort geding een uitspraak gevraagd van de Haagse Rechtbank. Het standpunt van de KNB was dat de regering een oneigenlijk gebruik maakte van de Prijzenwet voor de uitvoering van haar inkomensbeleid ('détournement de pouvoir'). De uitspraak van de Haagse Rechtbank op 28 november 1980 kwam overeen met de eerdere uitspraak in het door de LSV aangespannen kort geding. Ook hier volgde buitenwerkingstelling van de wijzigingsbeschikking, zodat de oorspronkelijke Prijzenbeschikking Notarissen 1980 van kracht bleef.

### **De totstandkoming van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN)**

Door de gerechtelijke uitspraak van 7 november 1980 was de juridische basis voor het prijs-/inkomensbeleid vervallen. Het gebruik van de Prijzenwet voor de afbouw van bestaande (aanzienlijke) positieve restposten was niet langer mogelijk.

Bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken zat men met de vraag hoe op korte termijn een juridische oplossing voor dit probleem gevonden kon worden, zodat het prijs-/inkomensbeleid voortgezet zou kunnen worden. Op 10 november werd door Sociale Zaken en Werkgelegenheid (als coördinator van het inkomensbeleid) in een notitie aangegeven welke twee mogelijke oplossingen er waren:

1. Wijziging van de Prijzenwet, zodanig dat het bezwaar van de rechter ondervangen zou worden.
2. Het zetten van een 'kop' op de Prijzenwet, waardoor een normerend voorportaal voor de Prijzenwet zou ontstaan.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf de voorkeur aan de tweede optie, terwijl Economische Zaken voorstander was van de eerste mogelijkheid. Op 13 november kwam Economische Zaken op ambtelijk niveau met een ontwerp herziening Prijzenwet, waarin de Prijzenwet op één artikel gewijzigd werd. Het bestaande artikel 2-lid 1, waarin gesproken wordt van 'het algemeen sociaal-economisch belang' zou worden aangevuld met: 'onder algemeen sociaal-economisch belang worden ook verstaan inkomensaan gelegenheden'. Op 3 december bracht de Raad van State advies uit over het ontwerp herziening Prijzenwet. Hoewel de Raad begrip toonde voor de noodzaak en urgentie om als onderdeel van het algemene beleid inzake inkomensmatiging ook in de sector van de vrije beroepen de noodzakelijke ingrijpende maatregelen te nemen, meende hij dat deze wetsherziening daartoe onjuist en niet wenselijk was. De bezwaren hadden enerzijds betrekking op het niet in overeenstemming zijn van de wijziging met de oorspronkelijke bedoelingen van de Prijzenwet. De wet zou namelijk in één klap omgevormd worden van hoofdzakelijk conjunctureel anti-inflatie instrument tot een permanent instrument van inkomensbeleid ten opzichte van het bedrijfsleven, inclusief de vrije beroepen, voorzover althans inkomens door prijsmaatregelen kunnen worden beheerst.

Anderzijds had de Raad grote bezwaren tegen de Prijzenwet als instrument van inkomensbeleid:

- de uitoefening van de bevoegdheid prijsmaatregelen te treffen bij ministeriële beschikkingen wordt aanzienlijk verruimd respectievelijk verscherpt, terwijl de criteria waaraan de Ministers gebonden zijn geheel ontbreken.
- bij inkomenspolitieke maatregelen past geen beperking van de tijdsduur tot één jaar.
- in de Prijzenwet zijn onvoldoende garanties opgenomen ten aanzien van inspraak en rechtsbescherming, welke juist bij een te voeren inkomensbeleid onontbeerlijk zijn.
- de coördinatie van het in de toekomst te voeren inkomensbeleid onder de Prijzenwet met het overige inkomensbeleid is onvoldoende gewaarborgd.



## Exploratie en evaluatie

Het advies van de Raad om het ontwerp herziening Prijzenwet niet naar de Tweede Kamer te zenden, maar gebruik te maken van de eerder genoemde tweede variant, de zogenaamde 'kop-romp-constructie' werd door Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken opgevolgd. Het initiatief kwam meer bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid te liggen, omdat het nu primair om inkomenspolitieke aangelegenheden ging. Besloten werd om een nieuwe wet te construeren: de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. De kern daarvan moest zijn het creëren van de bevoegdheid tot het sanctioneren en normeren van tarieven op grond van inkomenspolitieke overwegingen. Eind december 1980 werden de eerste aanzetten gegeven tot de TWN. Daarbij ontstonden twee problemen:

- Economische Zaken was van mening dat prijs-/tariefmaximering in verband met bijvoorbeeld prijsfluctuaties en prijsflexibiliteit ook mogelijk moest zijn op een lager niveau dan op grond van inkomensoverwegingen het geval zou zijn.
- Volksgezondheid had moeite met de bemoeienis van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de nieuwe Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG). Men wilde zich het recht voorbehouden om binnen de WTG los van de TWN te kunnen opereren. Er moest een juiste afstemming komen tussen TWN en WTG, zodat binnen het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) speelruimte bleef bestaan om naast inkomenspolitieke ook andere prioriteiten te kunnen stellen.

Het ontwerp-TWN werd 20 januari 1981 in de Ministerraad behandeld. Op 10 maart volgde het advies van de Raad van State.

Op 24 maart 1981 is het wetsontwerp naar de Tweede Kamer verzonden. Hoewel de Kamer algemeen instemde met de Wet als nieuwe juridische basis voor het prijs-/inkomensbeleid, was er op onderdelen van het wetsontwerp veel kritiek. De omschrijving van het begrip vrij beroep en de werkingssfeer van de Wet was te vaag; criteria voor het aanvaardbaar inkomensniveau en het overleg waren eveneens vaag of ontbraken geheel. Ook ontbrak er een beroepsmogelijkheid. Een en ander leidde tot een aantal amendementen die door de Kamer werden aanvaard. Hierbij ging het met name om het in de Wet opnemen van criteria die gelden voor aanwijzing van categorieën vrije beroepen en de instelling van een voorlopige adviescommissie. Deze adviescommissie betekende de institutionalisering van een commissie van onpartijdige deskundigen.

De TWN is, na publicatie in het Staatsblad (St.bl.1981, nr. 423), op 22 juli 1981 in werking getreden.

Het conflict met betrekking tot de prijzenbeschikkingen medische specialisten en notarissen heeft, zoals gebleken is, een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de TWN. De gerechtelijke uitspraken noodzaakten de regering op korte termijn te komen met aanvullende of nieuwe wettelijke maatregelen.

Toch kan de totstandkoming van de TWN niet losgezien worden van de ontwikkeling van het beleid in de loop der jaren en vooral vanaf 1978. De ontwikkeling van adequate en gerichte wetgeving past in dit proces. Zie in dit verband de hiervoor besproken adviesaanvraag van de regering aan de



SER van 19 juni 1979 met betrekking tot een Raamwet op de Inkomensvorming.

### **5.3. Het institutioneel kader 1981-1986: Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, Prijzenwet en Wet Tarieven Gezondheidszorg**

#### **5.3.1. De Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN)**

De TWN trad in werking op 22 juli 1981. De AMvB met betrekking tot de werkingssfeer van de wet, het Aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars, is echter pas op 1 april 1982 van kracht geworden. Hieronder bespreken we een aantal aspecten van de TWN meer in detail. Aan de orde komen: bedoelingen van de wetgever, instrumentele betekenis, juridisch-technische constructie, betekenis voor de economische ordening, werkingssfeer en tijdelijkheid.

#### **Bedoeling van de wetgever**

Het ontstaan van de TWN moet gezien worden als het gevolg van het principe van 'verdelende rechtvaardigheid'. Een 'alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid' betekent immers dat er ook instrumenten moeten zijn om de inkomens van alle inkomensgroepen aan te kunnen pakken. De bedoeling van de wetgever met de TWN is in de wetstekst aangegeven als: '(....) wettelijke voorzieningen te treffen teneinde bij de vaststelling dan wel goedkeuring van prijzen of tarieven welke door de onderscheiden vrije beroepsbeoefenaars in rekening mogen worden gebracht, de totstandkoming van evenwichtige inkomensverhoudingen te kunnen bevorderen'. In de memorie van toelichting (TK 80/81, 16712, nr. 3) gaven de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken aan dat het op de eerste plaats de bedoeling was met behulp van de TWN het prijs-/inkomensbeleid te kunnen voortzetten. Dit was, zeker wanneer er sprake zou zijn van aanzienlijke inkomenspolitieke gevolgen, na de uitspraken van de Haagse Rechtbank in november 1980 waarschijnlijk niet meer mogelijk op de wijze zoals het Kabinet zich had voorgenomen. Op de tweede plaats wilde het Kabinet met deze Wet de institutionele vormgeving verbeteren. Met name ging het daarbij om procedures waarbij normen voor een aanvaardbaar inkomensniveau zouden worden vastgesteld, en om de manier waarop het overleg met de vrije beroepsbeoefenaars geregeld werd. Het creëren van een institutioneel overlegkader met de vrije beroepen was daarbij van groot belang.

#### **Instrumentele betekenis**

Voor de instrumentele betekenis of functie van de TWN zijn met name vijf aspecten van belang: de werkingssfeer, de bevoegdheden van de betrokken Minister(s), het verplichte overleg met de beroepsgroepen, de mogelijkheid van prijs-/tariefmaximering en de verandering van de Prijzenwet. Toegespitst op de Wet zelf blijkt de instrumentele functie uit de volgende artikelen.

- werkingssfeer:  
artikel 1.2. Per AMvB worden de categorieën vrije beroepsbeoefenaars aangewezen, waarop de TWN zal worden toegepast. Om problemen voortvloeiend uit de vage definiëring van wie vrije beroepsbeoefenaar is te voorkomen, is in artikel 1.1. aangegeven dat ook degene wiens positie in belangrijke mate met die van een vrije beroepsbeoefenaar overeenkomt als zodanig wordt aangemerkt.  
artikel 1.4. noemt de twee criteria die gelden voor aanwijzing: het in beperkte mate onder invloed van het marktmechanisme tot standkomen van de inkomens, dan wel het in belangrijke mate verkrijgen van het inkomen uit de collectieve sector.
- bevoegdheden van de betrokken Minister(s):  
artikel 2.1. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken een aanvaardbaar inkomensniveau vaststellen.  
artikel 2.2. Bij categorieën die zijn aangewezen krachtens artikel 15 WTG gebeurt een en ander ook in overeenstemming met de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- het overleg met de beroepsgroepen:  
artikel 3. verplicht de Minister vóór de vaststelling overleg te plegen met de betrokken representatieve beroepsorganisaties.  
artikel 5.1. Wanneer in het bovenstaande overleg geen overeenstemming wordt bereikt, kan (voor het beleid na 1982) advies gevraagd worden aan de voorlopige adviescommissie. Het advies van deze commissie kan voor de Minister(s) aanleiding zijn de voornemens te wijzigen, maar bindend is het advies niet.
- prijs-/tariefmaximering:  
artikel 6.1. bepaalt dat wanneer krachtens de Prijzenwet of enige andere wet prijzen of tarieven worden vastgesteld, bij die vaststelling/goedkeuring niet uitgegaan mag worden van een hoger inkomensniveau dan het aanvaardbare inkomensniveau. Dit geldt dus als maximum. Uitgaan van een lager inkomensniveau is wel mogelijk.  
artikel 6.2. bepaalt hetzelfde indien sprake is van een aanwijzing krachtens artikel 15 WTG.
- verandering van de Prijzenwet:  
artikel 10.b. betreft de wijziging van de Prijzenwet, waardoor het mogelijk wordt het in het kader van de TWN vastgestelde aanvaardbare inkomensniveau als maximumgrondslag voor het prijsbeleid te hanteren. Tevens regelt het de bevoegdheid tot het geven van administratievoorschriften ten behoeve van dat prijsbeleid en de controle daarop.

De TWN geeft de Minister dus de bevoegdheid om, na overleg met de betrokken beroepsgroepen, inkomens te normeren en dit te effectueren door middel van prijs-/tariefmaximering.

### **Juridisch-technische constructie van de Wet**

Zoals in de meeste wetten tegenwoordig het geval is, werd ook in de TWN een delegatie van bevoegdheden aan Ministers geregeld. Gezien het actieve beleidsterrein waarbinnen de Wet zou moeten functioneren, werd een gelede normstelling hier het meest adequaat geacht. De doeleinden van de



Wet zouden immers geoperationaliseerd worden tijdens de voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Bij dat beleidsproces bezit de Minister een grote mate van vrijheid. Het is immers de Minister die bepaalt welk inkomensniveau uit een oogpunt van evenwichtige inkomensverhoudingen als aanvaardbaar aangemerkt moet worden. Het gaat in feite om een rechtvaardigheidsoordeel, dat afhankelijk van maatschappelijke omstandigheden, economische ontwikkelingen en stand van zaken met betrekking tot de inkomensvorming bij categorieën vrije beroepsbeoefenaren, kan variëren. Door de wet werd een beleidsgebied afgebakend, waarbij beslissingen voortdurend bloot stonden aan de politieke haalbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid.

### **De TWN als onderdeel van de economische ordening op macro-niveau**

In de memorie van toelichting gaf de Minister aan, dat een alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid noodzakelijk is, gezien de huidige sociaal-economische situatie, en urgent met het oog op de inkomensmatiging die nodig is ten behoeve van behoud van sociale en collectieve voorzieningen en werkgelegenheid. Deze inkomensmatiging moet dan ook door alle categorieën inkomensstrekkers worden opgebracht. Het - toentertijd - bestaande instrumentarium daartoe was:

- Wet op de loonvorming - voor werknemers in de marktsector (in beginsel incidentele toepassing), aangevuld met:
- Wet op de niet-CAO-inkomens - voor niet-CAO-werknemers in de marktsector (in beginsel incidentele toepassing).
- Tijdelijke wet arbeidsvoorwaarden collectieve sector - voor trendvolgende werknemers in de niet op winst gerichte sector (permanente toepassing).
- Wet aanpassingsmechanismen (en andere koppelingsmechanismen) voor ambtenaren en ontvangers van sociale uitkeringen (permanente toepassing).

Daarnaast noemt de regering in dit verband:

- Prijzenwet - voor zelfstandigen (in beginsel incidentele toepassing).
- Wet Tarieven Gezondheidszorg - voor de gezondheidssector (permanente toepassing).

De TWN maakte het nu mogelijk om ook voor een aantal categorieën vrije beroepsbeoefenaars de gewenste inkomensmatiging (of inkomensregulering) door te voeren. Bij deze opsomming van wettelijke regelingen zijn twee opmerkingen van belang:

- de eerste vier genoemde wetten waren gericht op de individuele inkomens van betrokkenen, de overige niet. Het gebruik van de Prijzenwet en WTG in combinatie met de TWN was bedoeld ter beïnvloeding van de gemiddelde inkomens per beroepsgroep.

- Hoewel het gebruik van de Prijzenwet invloed had op de inkomens van de betrokkenen, was deze daar, afgezien van de onder de TWN vallende categorieën vrije beroepsbeoefenaars, niet primair op gericht. Dit gegeven was immers de directe aanleiding voor de totstandkoming van de TWN. De zelfstandigen, inclusief de niet onder de TWN vallende vrije beroepsbeoefenaars, waren daarmee de enigen waarvoor geen instrumentarium bestond om de ontwikkeling van de primaire inkomens (individueel of gemiddeld per groep) direct te beheersen.



De voorgenomen Raamwet op de Inkomensvorming zou te zijner tijd als kaderwet voor de genoemde (en enkele niet genoemde) wetten moeten gaan fungeren. Daarmee zou een geïntegreerd instrumentarium ontstaan voor een alle inkomensgroepen omvattend, samenhangend inkomensbeleid.

### De werkingssfeer van de TWN

De memorie van toelichting zegt dat er in het algemeen sprake is van een vrij beroep indien de volgende twee kenmerken optreden:

- a. zelfstandige beroepsuitoefening in economische zin, dat wil zeggen voor eigen rekening en risico.
- b. professionele dienstverlening, voornamelijk bestaande uit hoofdarbeid, waarvoor een - dikwijls hogere - opleiding vereist is.

Om problemen, voortvloeiend uit deze vage omschrijving, te voorkomen, werd in de TWN opgenomen dat degene wiens positie in belangrijke mate met die van vrije beroepsbeoefenaars overeenkomt, als vrije beroepsbeoefenaar zal worden aangemerkt (artikel 1.1.). De Wet zal op hen worden toegepast indien zij voldoen aan het criterium dat hun inkomens naar het oordeel van de regering in beperkte mate onder invloed van het marktmechanisme staan, dan wel in belangrijke mate uit de collectieve middelen worden verkregen (artikel 1.4.). Deze criteria zijn na een uitvoerige discussie tijdens de parlementaire behandeling in de Wet aangebracht. Het criterium dat er sprake moet zijn van (te) hoge inkomens was niet in de Wet opgenomen, omdat er van werd uitgegaan dat deze hoge inkomens met name het resultaat zijn van een gebrekkige marktwerving. Wel geldt dat er in alle gevallen sprake moet zijn van prijsafhankelijke inkomens. Indien categorieën vrije beroepsbeoefenaars voldeden aan de in de Wet genoemde criteria, werden ze in beginsel bij AMvB onder de werkingssfeer van de TWN gebracht. Dit Aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars (St.bl. 1982, nr. 166) van 22 maart 1982 is van kracht geworden op 1 april 1982 en noemde zestien categorieën vrije beroepsbeoefenaars:

- 1.1. huisartsen
- 1.2. apotheekhoudende huisartsen
2. medische specialisten te onderscheiden naar categorie overeenkomstig het specialistenregister van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Geneeskunst, zoals dat luidt op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit
3. tandartsen
- 4.1. tandartsspecialisten voor mondziekten en kaakchirurgie
- 4.2. tandartsspecialisten in de dentomaxillaire orthopedie
5. apothekers
6. fysiotherapeuten
7. oefentherapeuten Cesar/Mensendieck
8. logopedisten
9. verloskundigen
10. dierenartsen
11. bouwkundig architecten
12. stedenbouwkundigen
13. raadgevend ingenieurs
14. notarissen

15. advocaten
16. registeraccountants.

De categorie medische specialisten bestaat uit 26 verschillende, door de KNMG erkende specialismen. Uit de nota van toelichting bij het Aanwijzingsbesluit blijkt dat het moeilijk is om op grond van de in de Wet genoemde vage criteria te bepalen welke beroepsgroepen wel of niet daaraan voldoen. Daarnaast zijn enkele beroepsgroepen die volgens de regering wel aan de criteria voldeden niet aangewezen omdat dat, mede gezien de beperkte werkingsduur van de Wet op praktische bezwaren zou stuiten. Het betrof de makelaars, tuin- en landschapsarchitecten, interieurarchitecten en belastingconsulenten.

### **De tijdelijkheid van de Wet**

Gezien de noodzaak van een voortzetting van het prijs-/inkomensbeleid in 1981, was het volgens de Minister niet mogelijk een advies terzake van de SER af te wachten. Dit was één van de overwegingen de TWN een tijdelijk karakter te geven. Een andere overweging was, dat het prijs-/inkomensbeleid nog zo sterk in ontwikkeling was dat definitieve wetgeving op dat moment minder gewenst werd geacht. Zo vormde de problematiek, waar men bij de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus mee te maken had, nog onderwerp van overleg. De verwachting was dat tegen de tijd dat de TWN zou aflopen preciezer kon worden aangegeven op welke wijze en volgens welke criteria aanvaardbare inkomensniveaus behoren te worden vastgesteld.

Ook de Tweede Kamer hechtte een groot belang aan het tijdelijk karakter van de TWN. Men wilde zich niet binden aan een definitieve regeling, voordat alle inkomenspolitieke aangelegenheden een institutionele basis hadden gekregen. Het politieke gehalte van deze inkomensvraagstukken was nog dermate groot, dat een definitieve regeling op dat moment als ongewenst werd beschouwd.

Inhoeverre bij het te verwachten expireren van de TWN op 31 december 1985 de tijd wel rijp zou zijn voor een definitieve regeling, was nog niet te overzien. Bij zo'n definitieve regeling, maar ook al bij een eventuele verlenging en bijstelling van de TWN, zou men kunnen steunen op de ervaringen die dan zouden zijn opgedaan. Ook zou een eventueel uit te brengen SER-advies terzake een rol kunnen spelen.

### **De betekenis van enkele inkomensbegrippen**

De doelstelling van een 'redelijke' of 'aanvaardbare' inkomensverdeling is in 1956 door de SER genoemd als één van de vijf (hoofd)-doeleinden van het sociaal-economisch beleid, en als zodanig sindsdien onderdeel geweest van het praktisch beleid. Aan het begrip 'redelijke' of 'aanvaardbare' inkomensverdeling is verdere uitwerking gegeven in de Interimnota Inkomensbeleid (1975) van het Kabinet-Den Uyl. Bij een redelijke inkomensverdeling behoren redelijke inkomensverhoudingen. Er is sprake van evenwichtige inkomensverhoudingen, indien de verschillen in inkomens aanvaardbaar zijn uit een oogpunt van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Uitgangspunt daarbij is de fundamentele gelijkwaardigheid van alle mensen. In het kader van de TWN en het prijs-/inkomensbeleid gaat het om de primaire inkomens uit arbeid (of daarmee gelijk te stellen inkomens uit, of



toename van vermogen). Het criterium rechtvaardigheid houdt in dat het aanvaardbaar is, indien grotere inspanningen of offers bij de inkomensvorming leiden tot een hoger inkomensniveau. Het criterium doelmatigheid houdt in dat een hoger inkomensniveau aanvaardbaar zou zijn op grond van factoren als aanleg en opleiding, indien dat dienstig is voor een optimale aanwending van de productieve krachten in onze samenleving en voor de totstandkoming van een gewenst marktevenwicht. Tevens kunnen inkomensverschillen aanvaardbaar worden geacht indien deze zijn gebaseerd op behoefte-elementen, zoals die door de maatschappelijke solidariteit zijn erkend.

De Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken bepalen nu welk inkomensniveau uit het oogpunt van evenwichtige inkomensverhoudingen aanvaardbaar moet worden geacht, waarbij ze dus rekening houden met de genoemde criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid. Dit aanvaardbare inkomensniveau kan echter afwijken van het (voorlopige) norminkomen, met name wanneer het wenselijk is de afbouw van restposten over een langere periode dan het betrokken jaar uit te smeren. Het is niet geheel duidelijk hoe dit begrip aanvaardbaar inkomensniveau zich exact verhoudt tot de bij evenwichtige inkomensverhoudingen behorende aanvaardbare inkomensverschillen. Waarschijnlijk wordt een nog niet afgebouwde restpost dan ook, zij het tijdelijk, als aanvaardbaar inkomensverschil beschouwd. In bepaalde gevallen kan de onaanvaardbaarheid van het tempo van afbouw hierbij een rol spelen. Het streven is gericht op aanvaardbare inkomensniveaus die gelijk zijn aan de norminkomens.

Onder norminkomen wordt verstaan 'een inkomen dat, uitgaande van een bepaalde wijze van functioneren binnen een beroepsgroep, in het kader van een prijs-/inkomensbeleid aanvaardbaar wordt geacht'. Gezien de doelstellingen van het prijs-/inkomensbeleid moet dit norminkomen dus passen bij evenwichtige inkomensverhoudingen. Zolang er geen overeenstemming is over een definitief norminkomen, wordt bij het prijs-/inkomensbeleid zo veel mogelijk uitgegaan van voorlopige norminkomens, die af kunnen wijken van de later vast te stellen definitieve norminkomens. Het begrip norminkomen is in de Wet Tarieven Gezondheidszorg WTG (artikel 1.j.) als volgt omschreven: 'een norminkomen is het inkomen dat bij een bepaalde omvang van te verrichten werkzaamheden voor een categorie van personen, bedoeld in onderdeel 1.f.2., als norm geldt voor de tariefstelling'. (In artikel 1.f.2. zijn de voor eigen rekening werkende beroepsbeoefenaars opgenomen). Het in het kader van het prijs-/inkomensbeleid vastgestelde norminkomen c.q. aanvaardbaar inkomensniveau geldt na een gegeven aanwijzing daartoe (WTG artikel 15) dus als norm voor de tariefstelling in het kader van de WTG.

De term aanvaardbaar inkomensniveau wordt in de WTG echter niet genoemd terwijl dat volgens de TWN de basis is voor de vaststelling van maximumtarieven.

Bovenstaande inkomensbegrippen zijn erg abstract en als zodanig nauwelijks bruikbaar voor concreet beleid. Concretisering van de begrippen is dus noodzakelijk. De kern van het proces dat tot de invulling van deze



inkomensbegrippen moet leiden is de inkomensvergelijking, met daaraan gekoppeld functievergelijking en dergelijke. Essentieel hierbij is het overleg tussen de Minister(s) en de beroepsorganisaties van de betrokken vrije beroepen. Zijn de inkomensbegrippen ingevuld, dan is toetsing daaraan van de feitelijke (gemiddelde) inkomens mogelijk.

### **Het overleg en de voorlopige adviescommissie**

Over de vaststelling van het aanvaardbare inkomensniveau moeten de Ministers overleg plegen met de naar hun oordeel daarvoor in aanmerking komende organisaties van vrije beroepsbeoefenaars. Met betrekking tot de aangewezen beroepsgroepen was er geen meningsverschil over welke beroepsorganisatie namens de beroepsgroep kon overleggen. Wel werd het door de overheid als probleem gezien dat er geen representatieve organisatie bestond die namens de verschillende categorieën kon optreden. (Het 'Contactcentrum vrije beroepen' is niet meer dan een contact- en informatiecentrum voor de diverse vrije beroepen).

De TWN bepaalde niets over de aard van het overleg. De bijbehorende stukken gaven aan dat het overleg 'open en reëel' moest zijn. Verder zou het overleg voor een deel een algemeen karakter moeten hebben, waarbij het ontbreken van één representatieve organisatie van vrije beroepen als een groot gemis werd beschouwd, en voor het overige deel gevoerd worden per beroepsgroep. Voordat tot de vaststelling van een aanvaardbaar inkomensniveau wordt overgegaan, deelt de Minister de zakelijke inhoud van dat voorgenomen besluit mee aan de betrokken beroepsorganisatie (TWN, artikel 4). De mededeling van het beleidsvoornemen zal een toelichting bevatten op welke gronden het voorgenomen inkomensniveau aanvaardbaar wordt geacht. De betrokken organisaties zijn door deze mededeling in de gelegenheid hun zienswijze nogmaals kenbaar te maken. Mochten tijdens een periode van 30 dagen na de mededeling van de Minister één of meer van de bij het overleg betrokken organisaties bezwaren naar voren brengen, waaraan door de Minister(s) niet tegemoet gekomen kan worden, dan verzoekt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de voorlopige adviescommissie om advies (artikel 5.1.). De voorlopige adviescommissie dient binnen drie maanden advies uit te brengen. De betrokken organisaties ontvangen dit advies, en gelijktijdig de mededeling in hoeverre het advies tot wijzigingen van de voornemens aanleiding heeft gegeven. De Minister is dus niet gebonden aan dit advies.

Een advies van de commissie kan een belangrijke functie gaan vervullen als het overleg moeizaam verloopt of vastgelopen is. De indieners van dit amendement bij de parlementaire behandeling van de TWN hadden daarbij het werk van de commissie Erdbrink (ingesteld 9 december 1980) als voorbeeld voor ogen. De inschakeling van de adviescommissie kon de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus wel vertragen. Voor de bij het overleg betrokken beroepsgroepen kon het van belang zijn, dat door inschakeling van de commissie de politieke controle vergroot werd. De Minister zal immers, wanneer hij een uitgebracht advies naast zich neer wil leggen, dit in de Tweede Kamer met gereede argumenten moeten verantwoorden.

## Exploratie en evaluatie

De tijdsfasering van het overleg, procedures, onderhandelingsruimte en dergelijke zullen voor een groot deel in het overleg zelf bepaald worden. De inschakeling van externe werkgroepen en deskundigen kan daarbij van groot belang zijn, zoals bijvoorbeeld bij de Werkgroep Uitgangspunten Norminkomens het geval was.

### Beroepsmogelijkheden

Bij de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus gaat het niet om individuele besluiten, maar om maatregelen van algemene strekking. Er is sprake van materiële wetgeving. Tegen deze wetgeving op zich is dus geen beroep mogelijk, de controle is voorbehouden aan het parlement. Wel bestaat de mogelijkheid om in kort geding een voorlopige voorziening te vragen, wanneer men van mening is dat de Wet onjuist is toegepast. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer de betrokken beroepsgroep van mening is dat het overleg niet 'open en reëel' geweest is.

De inschakeling van de voorlopige adviescommissie is geen formele beroepsmogelijkheid, maar leidt wel tot toetsing door onafhankelijke deskundigen en een extra politieke toetsing door het parlement.

### Verslaggeving naar het parlement

Aan de verslaggeving naar het parlement en daarmee de mogelijkheden tot politieke toetsing en controle is in de TWN veel aandacht besteed:

- bij een aanwijzingsbesluit zal de inhoud van een dergelijke voorgenomen maatregel schriftelijk worden meegedeeld (artikel 1.3.). De vaststelling geschiedt niet eerder dan nadat 10 dagen verstreken zijn na de mededeling.
- bij vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus: voordat tot vaststelling wordt overgegaan moet een afschrift van de mededeling aan de beroepsorganisaties ook naar het parlement verstuurd worden. Tot de vaststelling wordt niet eerder overgegaan dan nadat 30 dagen verstreken zijn (artikel 4).
- bij inschakeling van de voorlopige adviescommissie: het uitgebrachte advies wordt ter kennis van het parlement gebracht, evenals de mededeling van de Minister in hoeverre het advies tot wijzigingen in zijn voornemens heeft geleid, en de gronden waarop dat al of niet gebeurd is (artikel 5.1.). Tot vaststelling van de aanvaardbare inkomensniveaus wordt niet eerder overgegaan dan nadat 30 dagen verstreken zijn.
- jaarlijks wordt ter gelegenheid van de aanbidding van de rijksbegroting verslag uitgebracht aan de Staten-Generaal over de uitvoering van de Wet (artikel 9).

Daarnaast kan de uitvoering van de TWN ter sprake komen bij de parlementaire behandeling van brieven/nota's over het prijs- en inkomensbeleid.

### Controle en sancties

De TWN zegt niets over de controle. Wel is er een regelmatige politieke toetsing mogelijk. Expliciete regeling van controle op de uitvoering in de TWN zelf is verder niet noodzakelijk, aangezien de uitvoering grotendeels verloopt via administratieve organen, die op hun beurt gebonden zijn aan regels en beginselen die via administratieve rechtspraak getoetst kunnen



worden. Indien de Wet onjuist wordt toegepast kan een uitspraak in kort geding gevraagd worden. De controle en sanctionering van de naleving van de uit de TWN voortvloeiende maatregelen is evenmin in deze Wet geregeld. Dit is ook niet noodzakelijk, omdat dit in de aan de TWN gekoppelde wetten zoals Prijzenwet en WTG geregeld is.

### **5.3.2. De TWN in relatie tot de Prijzenwet en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG)**

Zoals reeds vermeld, vormde de TWN tezamen met de Prijzenwet en WTG een soort kop-romp-constructie. De TWN is daarbij een inkomensnormerend 'voorportaal'. De WTG en Prijzenwet boden de mogelijkheid bepaalde inkomenspolitieke doelstellingen met behulp van maximering van prijzen dan wel goedkeuring van prijzen en tarieven te effectueren. Indien goedkeuring of vaststelling van prijzen/tarieven krachtens andere wetten gebeurt, bestaat dezelfde mogelijkheid (TWN, artikel 6.1.).

De TWN legitimeerde de Prijzenwet als instrument voor inkomensbeleid. Dit gebeurde door invoering van een nieuw artikel 2a in de Prijzenwet (TWN, artikel 10). Ook indien een gerechtelijke uitspraak in hoogste instantie de regering alsnog in het gelijk stelt met betrekking tot het in 1980 gevoerde prijsbeleid ten aanzien van medische specialisten en notarissen, dan zal het nieuwe artikel 2a (Prijzenwet) basis voor het beleid blijven, omdat daarin de noodzakelijke bevoegdheid is geëxpliciteerd (TK 80/81, 16712 nr. 6, blz. 18).

TWN-artikel 6 biedt de mogelijkheid maximum-prijzen/tarieven vast te stellen of goed te keuren waarbij niet uitgegaan wordt van een hoger inkomensniveau dan het aanvaardbaar inkomensniveau. Vaststelling van prijzen/tarieven op een lager niveau dan het aanvaardbaar inkomensniveau is wel mogelijk. Redenen daarvoor kunnen volgens de regering zijn:

- een algemene verscherping van het prijsbeleid.
- er bij het loonbeleid een verdere matiging wordt bewerkstelligd (congruentie met het loonbeleid).
- er in het kader van de beheersing van collectieve lasten minder financiële ruimte ter beschikking komt.

Bij het vaststellen van maximum-prijzen/tarieven en de verwerking daarvan in sectorprijzenbeschikkingen zullen in het algemeen uitgangspunten van het prijsbeleid een rol blijven spelen.

Sinds de inwerkingtreding van de WTG in februari 1981 wordt de Prijzenwet niet meer toegepast voor de gezondheidssector. De WTG is door de TWN niet veranderd. De mogelijkheid tot het vaststellen van een norminkomen (WTG, artikel 1.j.) en het geven van aanwijzingen door de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid daartoe was al in de WTG opgenomen (WTG, artikel 15.1.). De TWN haakt hier op in met artikel 2.2 en artikel 6.2. Een dergelijke aanwijzing moet verwerkt worden in de richtlijnen die het COTG vaststelt. Deze richtlijnen bevatten bepalingen omtrent de hoogte, de opbouw en de wijze van berekening van een tarief of van onderdelen van een tarief (WTG, artikel 11.1.).



### Overleg

Ook voor de bij het TWN-overleg betrokken beroepsgroepen blijft het jaarlijkse overleg met Economische Zaken en het betrokken Ministerie over de uit te vaardigen sectorprijzenbeschikkingen bestaan. De overlegruimte zal echter beperkter zijn dan voorheen, omdat de uitkomsten van het TWN-overleg medebepalend zijn voor de inhoud van de vast te stellen prijzenbeschikking.

Het bovenstaande geldt niet voor de beroepen in de medische sector. Na de inwerkingtreding van de WTG werden voor hen geen prijzenbeschikkingen meer vastgesteld. Tussen beroepsgroepen en ziekenfondsen respectievelijk particuliere ziektekostenverzekeraars vindt overleg over richtlijnen plaats in de Kamers van het COTG. Voor deze richtlijnen kunnen de Kamers voorstellen doen aan het COTG. Aanwijzingen ex-artikel 15 WTG (en eventueel ex-artikel 14 WTG) moeten in de richtlijnen verwerkt worden. De richtlijnen worden door het COTG vastgesteld en door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur goedgekeurd. Volgens de memorie van toelichting bij de TWN kan het overleg met de betrokken organisaties, zoals genoemd in de TWN artikel 3 en de WTG artikel 15, in belangrijke mate geacht worden samen te vallen. Dit betekent dat, vanwege de aanwijzingen die aan het COTG gegeven worden, bij het overleg over inkomensniveaus ook aspecten met betrekking tot de tarieven betrokken worden. In die zin zou je kunnen spreken van het samenvallen van het TWN- en WTG-overleg. Een voorbeeld is het overleg over de kosten- en omzetenquête voor de medische specialisten. De wijze waarop deze koppeling tot stand komt, welke tussenstappen gezet worden en wat de te bespreken thema's zijn, hangt sterk af van de beroepsgroep waarmee het overleg gevoerd wordt. In alle gevallen blijft het zelfstandige COTG-circuit bestaan.

### Verstreking van gegevens

Voor de beroepsgroepen waarvoor prijzenbeschikkingen worden vastgesteld (mede) op basis van een vastgesteld aanvaardbaar inkomensniveau, kunnen administratievoorschriften gegeven worden. Daarnaast geldt de bevoegdheid, zoals die al bestond op grond van de Prijzenwet artikel 4 en 5, richtlijnen op te vragen en inzage in alle boeken en bescheiden te verlangen. Voor de onder de WTG vallende beroepsgroepen geldt de verplichting gegevens te verstrekken ter zake van goedkeuring of vaststelling van een tarief, alsmede gegevens welke voor een verdere goede uitvoering van de WTG nodig zijn (WTG, artikel 30.1.). Bij AMvB wordt bepaald wat de aard van de gegevens dient te zijn, voor welke doeleinden ze verstrekt dienen te worden, de tijdvakken waarop ze betrekking hebben, etc. Het verschil met de gegevensverstrekking volgens de Prijzenwet is, dat de verplichting voortvloeiend uit de WTG geldt voor een hele beroepsgroep, terwijl de in de Prijzenwet (artikel 3 en 4) genoemde inlichtingenverstrekking betrekking heeft op individuele gevallen.

### Controle en Sancties

De Economische Controle Dienst (ECD) is belast met de controle op de naleving van de Prijzenwet en de WTG. De controlebevoegdheid is echter verschillend. Bij de Prijzenwet gaat het om controle op de naleving van

prijzenbeschikkingen en het constateren van overtredingen. De bevoegdheden in het kader van de WTG zijn uitgebreider, in die zin dat gekeken wordt naar de naleving van de WTG in het algemeen. Er is daar sprake van een algemeen toezichthoudende bevoegdheid. In zowel de WTG als de Prijzenwet is een verbinding gelegd naar de Wet op de Economische Delicten. Daardoor zijn in deze wet de relevante artikelen uit de Prijzenwet (WED, artikel 1.3.) en de WTG (WED, artikel 1.2.) opgenomen, zodat sanctionering mogelijk is.

### **5.3.3. Het beleidskader van de TWN**

De TWN was op de eerste plaats een instrument voor de uitvoering van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars. Dit blijkt uit de ontstaansgeschiedenis, de motivering door de regering en de systematiek van de wet zelf. Bij het prijs-/inkomensbeleid zijn naast de specifieke uitgangspunten van dat prijs-/inkomensbeleid zelf, ook de uitgangspunten van het meer algemene prijsbeleid en het inkomensbeleid van belang.

De TWN bevond zich dan ook min of meer op een snijvlak van verschillende beleidsterreinen. Deels vloeide dit voort uit de aard van de inkomensvorming bij vrije beroepsbeoefenaars. Er is in de regel sprake van prijsafhandelijke inkomens. Dit wil zeggen dat het inkomen bepaald wordt door het aantal diensten maal de daarvoor berekende prijs of tarief (= omzet) minus kosten. Een beleid gericht op het beïnvloeden van het aantal diensten per beroepsbeoefenaar, het volume van de dienstverlening, is daardoor evenzeer van invloed op de uiteindelijke hoogte van het inkomen als het prijsbeleid. Zo'n volumebeleid kan direct gericht zijn op de omvang van de dienstverlening per beroepsbeoefenaar, maar ook indirect, bijvoorbeeld door het voeren van een bronnen-, arbeidsmarkt-, instroom- of vestigingsbeleid. Bij de uitvoering van de TWN, maar speciaal in het TWN-overleg, zijn de voornemens, uitvoering en resultaten van deze beleidsgebieden dus ook relevant en worden dan ook in het overleg ter sprake gebracht. Dit geldt evenzeer voor kwaliteitsbeleid en het praktijkkostenbeleid.

Het kwaliteitsbeleid kan bijvoorbeeld hogere kosten van de gezondheidszorg tot gevolg hebben, terwijl een sterke inkomensdaling de kwaliteit zou kunnen aantasten. Bij het kostenbeleid gaat het met name om het kostenbestanddeel van de prijs of omzet. Een mededingingsbeleid kan van belang zijn in verband met het versterken van de marktwerking.

De hier genoemde beleidsterreinen buiten het prijs-/inkomensbeleid noemen we belendend beleid. Het belendend beleid kan voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het prijs-/inkomensbeleid verschillende betekenissen hebben. Er kan sprake zijn van een ondersteunende of, een min of meer neutrale betekenis, maar belendend beleid kan het prijs-/inkomensbeleid ook tegenwerken of doorkruisen.

#### **Inhoudelijke aspecten van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars**

Het inkomensbeleid in algemene zin beoogt een bijdrage te leveren aan de nationale welvaart voor zover dit bijdraagt aan de verwezenlijking van de macro-economische doelstellingen van evenwichtige groei en volledige werkgelegenheid. Een tweede, meer zelfstandige functie van het inko-



mensbeleid betreft het nastreven van een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van die welvaart over de burgers. Naarmate de sociaal-economische omstandigheden verslechteren, wordt de eerstgenoemde functie van het inkomensbeleid sterker benadrukt. Pleidooien voor een beheerste inkomensontwikkeling, oftewel een inkomensmatiging, bezuinigingen in de collectieve uitgaven en pleidooien voor versterking van de allocatiefunctie van inkomensverschillen moeten in dit licht worden gezien. De regering acht een goede afstemming van economische doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid van groot belang. Waar criteria van economische doelmatigheid en van sociale rechtvaardigheid in dezelfde richting wijzen, zoals in het geval van onaangename arbeid of van sommige vrije beroepen, ligt een snelle aanpassing van inkomensverhoudingen in de beoogde richting voor de hand.

In de Interimnota Inkomensbeleid (1975) is onder andere ingegaan op de criteria rechtvaardigheid en doelmatigheid. Er is sprake van een rechtvaardige inkomensverdeling indien inkomensverschillen gebaseerd zijn op de offers en inspanningen die voor de inkomensverkrijging geleverd zijn. Dit zijn zogenaamde compenseerbare factoren. Traditie, macht, sociaal milieu en relaties mogen geen aanleiding zijn voor inkomensverschillen. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag in hoeverre inkomensverschillen bijdragen aan het behoud en herstel van de economische groei en werkgelegenheid, en het bereiken van een marktevenwicht. Concreet is er in de jaren '70 een alle inkomensgroepen omvattend inkomensmatigingsbeleid gevoerd.

In 1983 is er een einde gekomen aan deze trend tot nivellering. De omslag van nivellering naar denivellering heeft direct te maken met de eerder signaleerde versterking van het doelmatigheidsaspect. Ook de verschuiving van de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector naar het decentrale niveau en de tendens naar meer loondifferentiatie kunnen in dit licht gezien worden. Voor 1984 is sprake van een zekere denivellering en van een decentralisatie van het overleg over arbeidsvoorwaarden naar de afzonderlijke bedrijfstakken toe. Men kan deze achterliggende filosofie vinden in de Notitie Inkomensbeleid 1984.

Het algemeen prijsbeleid was tot 1982 zeer stringent en gericht op het beteugelen van de inflatie. Inmiddels is de regering van oordeel dat een alomvattend stringent prijsbeleid in verschillende sectoren tot versterking heeft geleid, terwijl er naast een prijsdrukkend effect, in bepaalde gevallen ook een prijsondersteunend effect te constateren viel. Mede gelet op de gewenste deregulering heeft dit voor 1983, en volgende jaren, geleid tot de volgende hoofdlijnen voor het prijsbeleid:

- Maximum prijsvoorschriften worden gehandhaafd voor die sectoren waarin de marktwerking beperkt is en deze voorschriften nog een reëel prijsdrukkend effect kunnen hebben.
- Voor de overige sectoren zal een 'prijsbewakingssysteem' worden opgezet, dat ten doel heeft eventuele ongewenste prijsontwikkelingen snel te signaleren.

In 1984 is er voor de dienstverlenende sector geen nieuwe algemene prijzenbeschikking uitgevaardigd. Het accent werd in hoofdzaak gelegd op

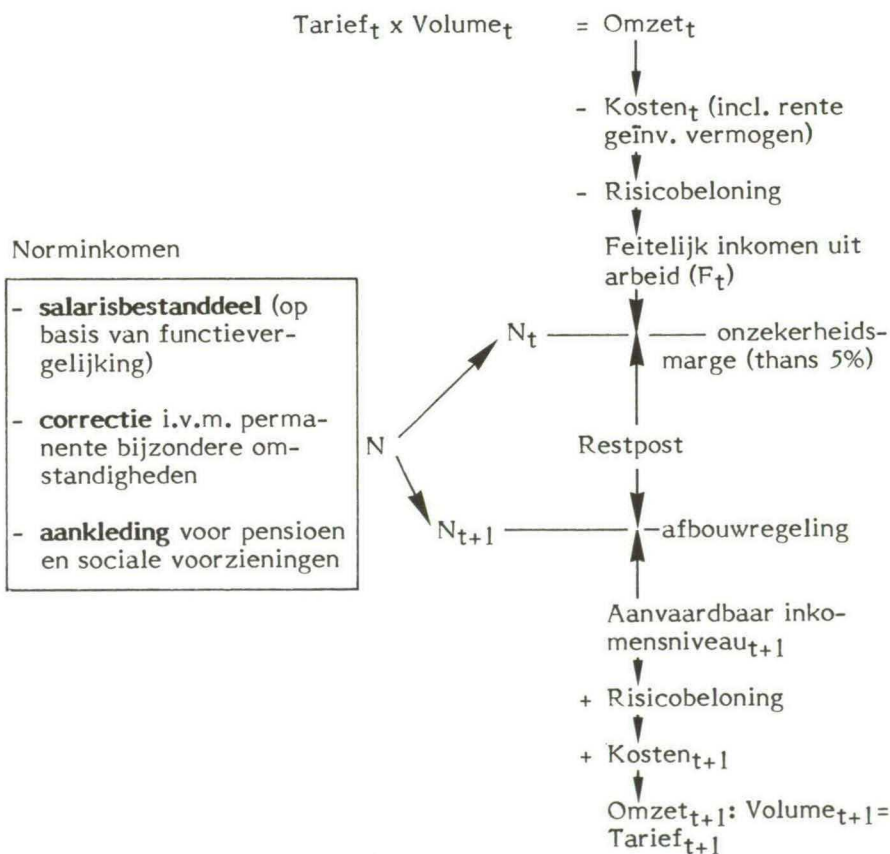


het analyseren van de ontwikkelingen van prijzen en kosten. Door hier anticiperend op in te spelen hoopte de overheid vrijwillige medewerking te verkrijgen. Deze opstelling is de kern van het terughoudende prijsbeleid, dat na 1984 is gevoerd.

Voor de inhoudelijke ontwikkeling van het prijs-/inkomensbeleid is de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 19 maart 1980 (TW 79/80, 15899, nr. 26) belangrijk geweest.

Daarin zijn de algemene uitgangspunten voor de vaststelling van meer definitieve norminkomens besproken. Mede naar aanleiding van deze brief is de Werkgroep Uitgangspunten Norminkomens vrije beroepsbeoefenaars ingesteld. De WUN heeft in haar rapport van augustus 1982 een nadere uitwerking gegeven van deze uitgangspunten, en van de procedure die tot meer definitieve norminkomens moet leiden.

De hieruit voortgekomen systematiek van het prijs-/inkomensbeleid is als volgt vereenvoudigd weer te geven, waarbij t betrekking heeft op enig jaar, gevolgd door jaar  $t + 1$ :



Omzet en kosten volgen uit een enquête of worden geëxtrapoleerd met behulp van de betreffende gegevens uit enquêtemateriaal over voorgaande jaren. Rekening houdend met eventuele risicobeloning resulteert het feitelijk inkomen uit arbeid ( $F_1$ ). Door toetsing aan het norminkomen ( $N_t$ ) en rekening houdend met de onzekerheidsmarge (5%) wordt de restpost bepaald. Om vervolgens het tarief voor het jaar  $t + 1$  te bepalen wordt eerst het norminkomen geactualiseerd tot  $N_{t+1}$ . Tezamen met het nog niet af te bouwen deel van een eventuele restpost en een mogelijke correctie voor tijdelijke bijzondere omstandigheden levert dit het aanvaardbaar inkomensniveau voor jaar  $t + 1$  op. Met behulp van prognoses worden de kosten  $t + 1$  en het volume  $t + 1$  bepaald, waarna het nieuwe tarief  $t + 1$  kan worden afgeleid. Voor de duidelijkheid is het goed er op te wijzen, dat het prijs-/inkomensbeleid, gevoerd volgens de hier geschetste systematiek, zich richt op de gemiddelde inkomens binnen een beroepsgroep, niet op de individuele inkomens. Een spreiding van inkomens blijft dus mogelijk. Dit neemt niet weg dat door additionele maatregelen, zoals de invoering van degressieve tarieven, of door maatregelen op andere beleidsgebieden, bijvoorbeeld een vestigingsbeleid, de spreiding wel beïnvloed of beperkt kan worden. Bij deze procedure zijn twee benaderingen mogelijk. Op de eerste plaats betreft dit de gemiddelden-benadering. Hierbij wordt op basis van enquêtes het gemiddeld feitelijk inkomen bepaald, terwijl het gemiddelde volume per beroepsbeoefenaar hier eveneens uit wordt afgeleid, of indien dat niet mogelijk is, geschat. Aangezien aan deze methode een aantal bezwaren kleven pleit de WUN voor een andere methode, de modelmatige benadering. Het tariefniveau wordt dan ontleend aan een model, de 'normpraktijk' of 'doorsnee-kantoor'. Het norminkomen is bij deze benadering af te stemmen op het daarbij behorend volume: een bepaald productievolume van bepaalde kwaliteit veronderstelt een bepaalde arbeidsprestatie van een bepaald niveau. Dit niveau van arbeidsprestatie veronderstelt op zijn beurt dat men voldoet aan een aantal functie-eisen op grond waarvan de beroepsuitoefening is te vergelijken met bijvoorbeeld een bepaalde functie in loondienst.

De kern van het prijs-/inkomensbeleid betrof de inkomensvergelijking. Deze inkomensvergelijking tussen vrije beroepsbeoefenaars en (vergelijkbare) werkers in loondienst leidt tot een norminkomen, dat een basis verschaft voor het beoordelen van de door eerstgenoemden in rekening gebrachte tarieven. Daartoe moet inzicht verkregen worden in de vergelijkbaarheid van functies en in de aankleding van het aldus vastgestelde salarisbestanddeel.

De Werkgroep Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars heeft in haar rapport van 1974 een eerste aanzet gegeven om tot inkomensvergelijking te komen. Het in 1983 uitgebrachte rapport is vooral van belang voor het overleg over de aankleding. Onder norminkomen wordt verstaan een inkomen dat, uitgaande van een bepaalde wijze van functioneren binnen een beroepsgroep, in het kader van het prijs-/inkomensbeleid aanvaardbaar wordt geacht. In 1981 is formeel bevestigd dat het overleg over het norminkomen niet geïsoleerd gezien moet worden, en dat andere relevante (belendende) beleidsterreinen er bij betrokken dienen te worden.



Mede op basis van het WUN-rapport zijn de hoofdlijnen van de procedure voor het TWN-overleg over (meer) definitieve norminkomens bepaald. Daarbij moest eerst de kennis over de beroepsgroep vergroot worden. Daarna volgt het overleg over de functievergelijking en een eventueel functiewaarderingsonderzoek. Bij het afrondend overleg moet op grond van de resultaten van de functievergelijking de inschaling (BBRA 1948) bepaald worden, al dan niet gecorrigeerd vanwege permanente bijzondere omstandigheden. De hoogte van de aankleding voor sociale lasten en pensioen zal eveneens moeten worden vastgesteld. Daarnaast zal een keuze gemaakt moeten worden voor een verdere gemiddelde of modelmatige benadering.

De TWN bepaalde dat de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken een aanvaardbaar inkomensniveau kunnen vaststellen. Tot dusver is dat alleen gebeurd voor de vrije beroepen in de gezondheidszorg (voor 1982). Voor de overige categorieën was het (verplichte) overleg onvoldoende gevorderd, of in het geheel nog niet gestart, om tot vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus over te kunnen gaan. Een aanvaardbaar inkomensniveau wordt afgeleid van het norminkomen. Een verschil kan ontstaan door het niet afgebouwde deel van een positieve of negatieve restpost en door eventueel tijdelijke bijzondere omstandigheden. Deze aspecten vormen onderwerp van overleg tussen de Ministers en de betreffende beroepsgroep. Een probleem hierbij is de onzekerheid over de hoogte van de restpost. Deze wordt immers vastgesteld door toetsing van de feitelijke inkomens aan het norminkomen. Deze feitelijke gegevens moeten dan echter wel betrouwbaar zijn. Bij de meeste beroepsgroepen zijn echter geen of onvoldoende recente, representatieve gegevens met betrekking tot omzet, kosten en inkomens voorhanden. Vooral bij sterk fluctuerende omzetten (bijvoorbeeld door conjunctuur-invloeden) is dit een grote handicap. De wijze van gegevensverzameling en enquêtering, en de interpretatie van beschikbare gegevens werden daardoor eveneens een belangrijk thema in het TWN-overleg. De gegevens over de aard en de omvang van de individuele beroepsuitoefening zijn ook van belang voor de keuze tussen een modelmatige dan wel gemiddelde benadering.

Het WUN-rapport (1982), het WIVB-rapport (1983) én het regeringsstandpunt terzake bepaalden gezamenlijk de uitgangspunten voor het overleg over (meer) definitieve norminkomens. Binnen dit overleg in het kader van de TWN zouden deze uitgangspunten nader uitgewerkt, verfijnd en toegepast moeten worden op de betreffende beroepsgroep.

Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars wordt gevoerd in het bredere kader van het toenmalige prijsbeleid en inkomensbeleid dat al van oudere datum is. De regering was evenwel van mening dat het prijs-/inkomensbeleid, waar mogelijk, tevens moest worden afgestemd op het beleid ten aanzien van structurele aspecten, zoals aantallen vestigingen en aantallen beroepsbeoefenaars, tariefstructuur en aantallen verrichtingen, alsmede, voor wat betreft de medische sector, de bevordering van het dienstverband.



#### **5.4. Overleg tussen overheid en categorieën vrije beroepsbeoefenaars**

Zoals bij de bespreking van de TWN (zie 5.3.1.) aan de orde gesteld, was het overleg tussen de overheid en categorieën vrije beroepsbeoefenaars van het grootste belang voor de wetgever. Immers door middel van deze wet wilde de overheid een begin maken met het creëren van een institutioneel kader, teneinde de vrije beroepen als specifieke sociaal-economische belangencategorie beleidsmatig beter toegankelijk te maken. Immers de TWN als wettelijke regeling komt voort uit het bestuurlijk-institutioneel denken, waarin de overheid direct en regulerend optreedt. De Raamwet op de Inkomensvorming, als een alomvattend interventiekader, vormde in feite de ideologisch en beleidstheoretische achtergrond van het voeren van direct inkomensbeleid door de overheid.

Door het aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars (st. bl., 1982, nr. 166) zijn een zestiental categorieën vrije beroepsbeoefenaars aangewezen waarop de TWN van toepassing is. Hierdoor werden deze groeperingen tot overlegpartijen voor de overheid. Aldus structureerde de TWN voor een belangrijk deel de verhouding tussen overheid en de georganiseerde vrije beroepsgroepen.

#### **5.5. De georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars als belangengroep**

Artikel 3 van de TWN stelde dat de Minister overleg voert met de, naar zijn oordeel, daarvoor in aanmerking komende organisaties van vrije beroepsbeoefenaars (12). Met deze expliciete verwijzing naar de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars onderstreept de wetgever dat vrije beroepsbeoefenaars zich vooral door hun beroepsorganisaties maatschappelijk manifesteren. De overheid als zodanig heeft er belang bij dat de vrije beroepsbeoefenaars direct aanspreekbaar zijn via hun organisaties. Nog beter ware het, in de ogen van de overheid, indien er een overkoepelende representatieve organisatie zou zijn die alle vrije beroepen zou vertegenwoordigen. Een dergelijke organisatie zou het mogelijk maken om het overleg met de vrije beroepen te institutionaliseren op een wijze zoals te doen gebruikelijk met werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid.

In de SER-adviesaanvraag van de toenmalige regering inzake de Raamwet op de Inkomensvorming van juni 1979 (13) wordt gewezen op het uitgangspunt dat inkomensbeleid in hoge mate overlegbeleid is. In een dergelijk kader passen ook voorzieningen met betrekking tot vrije beroepen, aldus de aanvraag. Hierbij denkt men in de eerste plaats aan een permanent overlegorgaan van verschillende organisaties van vrije beroepen. Een dergelijk orgaan zou als gesprekspartner van de overheid kunnen optreden en daarbij de verschillende vrije beroepen vertegenwoordigen. In dit contact - nog steeds volgens de adviesaanvraag - zouden dan tevens meer structurele vraagstukken aan de orde moeten komen zoals: zaken op het terrein van het toetredingsbeleid, referentiekader bij de vaststelling van norminkomens voor het vrije beroep, de betekenis van functiewaardering voor het vaststellen van norminkomens, de inkomenspolitieke consequen-

ties van een aanmerkelijke groei van het aantal beroepsbeoefenaars in een bepaalde sector, etc. In feite werden met het wijzen op deze voorzieningen de contouren geschetst van de in 1981 te verschijnen TWN. Inmiddels werd duidelijk dat een representatieve organisatie voor alle beroepsbeoefenaars niet tot de reële mogelijkheden behoorde. Kortom de afzonderlijke beroepsorganisaties bleven voor de overheid de relevante overlegpartners. Op grond van hoge organisatiegraad en de structurerende betekenis van deze beroepsorganisaties voor het reilen en zeilen van de beroepsgroep als geheel, kon men verwachten dat de beroepsorganisaties als belangenbehartigers van de vrije beroepen zouden optreden (14).

### **5.5.1. Categorieën vrije beroepsbeoefenaars als actoren in een beleidsnetwerk**

Wanneer we het hebben over vrije beroepsbeoefenaars als actoren in een beleidsnetwerk, bedoelen we met dit laatste: organisatorische werkverbanden waarin zowel de overheid als beroepsgroepen vertegenwoordigd zijn. Met deze omschrijving geven we het specifieke karakter aan van de uitvoeringsstructuur van de TWN. Hierbij gold immers als uitgangspunt dat het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau dient te geschieden in overleg met de betrokken beroepsgroep. Deze overlegstructuur impliceert datgene wat wij beleidsnetwerk noemen.

Belangrijk in het kader van de voorbereiding van het daadwerkelijk overleg en dus de invulling van het netwerk, waren de Werkgroepen Uitgangspunten Norminkomens (WUN) en, Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars (WIVB). Na het uitbrengen van de eindrapporten in respectievelijk augustus 1982 en mei 1983 zijn beide werkgroepen opgeheven. We staan wat langer stil bij het belang van beide werkgroepen alvorens het TWN-overleg nader in te vullen.

#### **Werkgroep Uitgangspunten Norminkomens (WUN)**

Het instellen van deze werkgroep vond zijn oorsprong in een brief van de Minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer van 19 maart 1980 (15.899, nr. 26). Hierin werden uitgangspunten geformuleerd van het Kabinet voor de vaststelling van norminkomens, bedoeld als vertrekpunt voor overleg met de organisaties van vrije beroepsbeoefenaars. Dit overleg zag men opgebouwd in twee fasen. De eerste fase zou betrekking hebben op overleg van algemene aard in een werkgroep van beperkte omvang. Een tweede fase van overleg zou hier dan op moeten volgen, waarin met name de uitwerking van de algemene uitgangspunten naar de verschillende beroepsgroepen plaats zou vinden. Als kader voor het overleg in de eerste fase werd de werkgroep ingesteld. Van ambtelijke zijde participeerden de departementen van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid), Economische Zaken en Binnenlandse Zaken. De vrije beroepsbeoefenaars verklaarden zich bereid om zitting te nemen in de werkgroep met de bepaling dat deze leden op persoonlijke titel en zonder mandaat van de beroepsorganisaties zouden opereren. Voorts werden voor ambtelijke - evenals voor niet ambtelijke leden - externe deskundigen aangetrokken die op onderdelen de beraadslagingen volgden. De resultaten van dit overleg werden gerappor-



teerd in het rapport van de werkgroep dat in augustus 1982 verscheen. Belangrijk hierbij is dat de instelling van de werkgroep plaats vond, voordat de TWN in werking trad (juli 1981). Met het uitbrengen van het rapport 'Uitgangspunten norminkomens vrije beroepsbeoefenaars' werd in feite een basis gelegd voor de uitvoering van de TWN (TWN-overleg) alsmede een koppeling met de hierna te bespreken Werkgroep Inkomens Vrije Beroepen (WIVB). Na publicatie van het rapport zijn de werkzaamheden van de WUN stilgelegd mede met het oog op inmiddels in gang gezette overlegsituaties met vrije beroepen in het kader van de TWN. Samengevat is de betekenis van het WUN-rapport: - een nadere uitwerking van het 'overleg' naar procedures zoals genoemd in de TWN en de memorie van toelichting; - het scheppen van duidelijkheid door de aspecten die bij de uitvoering aan de orde komen op een rij te zetten.

### **Werkgroep Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars (WIVB)**

De 'Werkgroep Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars' werd reeds in september 1972 door de toenmalige Minister van Sociale Zaken ingesteld. In feite ging het hier om een eerste systematische aanpak van het inkomensbeleid ten aanzien van vrije beroepen. Het eerste rapport van de werkgroep (voorzitter Raven; Sociale Zaken en Werkgelegenheid), uitgebracht in 1974, is in dit verband van grote betekenis geweest. Centraal in dit rapport stond de inkomensvergelijking tussen vrije beroepsbeoefenaars (zelfstandigen) en werknemers (in het bijzonder ambtenaren), om daarmee een inkomensenquête door het Centraal Bureau voor de Statistiek nader te kunnen adstrueren op elementen als: sociale voorzieningen, pensioenvoorzieningen, risico's en vergoedingen voor geïnvesteerd vermogen. Een en ander zou tot een adequaat inkomensbegrip voor vrije beroepen moeten leiden dat gebruikt zou kunnen worden in een vergelijking met andere werknemers. Aldus werd de basis gelegd voor de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid dat in navolgende jaren werd gevoerd. In de loop van 1980 nam de werkgroep onder voorzitterschap van Economische Zaken haar activiteiten weer op om in het kader van de inkomensvergelijking procedures te ontwikkelen om de 'aankleding' (= voorziening in het norminkomen bovenop het salarisbestanddeel plus eventuele correctie vanwege bijzondere omstandigheden) in het overleg met de beroepsgroepen te bespreken. De WIVB is, evenals de WUN dat was, samengesteld uit ambtelijke leden (Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Economische Zaken) en leden vrijeberoepsbeoefenaars op persoonlijke titel en zonder mandaat van de beroepsorganisaties. Op 23 maart 1983 is het eindrapport van de WIVB: 'Rapport aankleding norminkomens vrijeberoepsbeoefenaars' vastgesteld, waarna het tezamen met een brief, die het Kabinetsstandpunt over deze zaak bevat, in juni 1983 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Met het WUN-rapport vormt dit rapport de grondslag voor het te voeren prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, waardoor op grond van de TWN de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus kan plaatsvinden. Door de publicatie van beide rapporten (WUN en WIVB) werd de algemene 'overlegronde' als afgerond beschouwd.

### **Het TWN-overleg**

In het kader van de uitvoering TWN is een grote verscheidenheid aan



overlegsituaties te onderkennen. Al deze situaties hebben meer of minder betekenis voor het TWN-overleg. De tekst van de Wet stelde dat er na overleg met de betrokken beroepsgroep een aanvaardbaar inkomensniveau diende te worden vastgesteld. De beroepsgroep die op grond van het 'Aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars' (stb. 1982, 166) is aangewezen komt voor overleg met de overheid in aanmerking (cfr. artikel 3; TWN). Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet draagt het overleg ten dele een algemeen karakter.

Met name betreft het hier de methode van vergelijking van functies alsmede uitgangspunten ten behoeve van sociale voorzieningen en pensioenvoorzieningen. Het hierboven genoemde WUN-rapport en WIVB-rapport vormen voor dit algemene deel de basis. Omdat deze rapporten zijn samengesteld in overleg met personen uit de kring van de vrije beroepen, moeten deze algemene uitgangspunten met elke afzonderlijke beroepsorganisatie worden doorgenomen in hoeverre overeenstemming bestaat. Immers de beroepsgroepen zijn hier niet per definitie aan gebonden.

Deze specifieke, met elke beroepsgroep afzonderlijke overlegsituatie noemen we het TWN-overleg. Binnen de uitvoeringsstructuur neemt dit overleg een centrale plaats in, waaromheen met bestaande en nieuwe overlegkanalen (men denke aan WTG-overleg) verbindingen ontstaan zijn. De TWN bracht derhalve bestaande overlegsituaties officieel binnen het geïnstitutionaliseerde overlegcircuit van overheid en beroepsgroep (zie bijvoorbeeld de WUN en de WIVB).

Het overlegkarakter van de uitvoering kreeg met name reliëf doordat, zoals ook genoemd in de memorie van toelichting, er geen representatieve organisatie bestaat die, eventueel tot op zekere hoogte, namens de verschillende categorieën vrije beroepen gezamenlijk kan optreden. Van overheidszijde participeerden de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (gezondheidszorgsector) en eventuele andere vakdepartementen. Van de zijde van de beroepsgroep ging het om een delegatie van de beroepsorganisatie, waarover in artikel 3 van de TWN wordt opgemerkt dat deze naar het oordeel van de Minister daarvoor in aanmerking komt.

Mede met het oog op het verloop en de uitkomst van dit overleg stelde de Wet voorts, dat een voorgenomen besluit van de Minister aan de betrokken organisatie schriftelijk wordt medegedeeld en dat niet dan pas na 30 dagen tot vaststelling van het besluit wordt overgegaan (artikel 4, TWN). Tevens wordt een afschrift van dit voorgenomen besluit aan het parlement toegezonden. Hierdoor werden de resultaten van het overleg, alvorens tot besluitvorming wordt overgegaan, toegankelijk gemaakt voor parlementaire controle.

Voorts bepaalt artikel 8 dat er een 'voorlopige adviescommissie inkomens vrije-beroepsbeoefenaars' is. Deze commissie, gevormd door onpartijdige deskundigen, kan bij verschil van mening in het overleg een zwaarwegend, maar niet bindend advies uitbrengen. Een dergelijk advies dient uiterlijk drie maanden nadat advies gevraagd is, te worden uitgebracht. Zowel de parlementaire controle als de voorlopige adviescommissie dienen de rechtszekerheid van de betrokken beroepsgroep in het TWN-overleg te waarborgen.

### **TWN-overleg en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG)**

Het uitgangspunt bij de uitvoering van de TWN is dat overwegingen uit hoofde van een inkomensbeleid door middel van tarieven geëffectueerd kunnen worden. Anders gesteld: het uitvoeren van de TWN (het vaststellen van een aanvaardbaar inkomensniveau) was zonder de Prijzenwet, of in de gezondheidssector, de WTG niet te effectueren. De TWN was zowel juridisch-technisch als beleidsmatig gekoppeld aan beide laatstgenoemde wetten (zie artikel 2, lid 2; artikel 6, lid 1 en lid 2). Een en ander heeft gevolgen voor de uitvoeringsstructuur van de TWN, voorzover deze gekoppeld was aan het WTG-circuit. Voor wat dit laatste betreft gaan we hier kort op in met het oog op de betekenis voor het TWN-overleg.

De considerans van de WTG stelt: '... dat het wenselijk is regelen te treffen ter bevordering van een evenwichtig stelsel van tarieven op het gebied van de gezondheidszorg mede met het oog op de beheersing van de kostenontwikkeling daarvan; (...)'.<sup>1</sup>

In het kader van de TWN betekende dit dat er voor vrije beroepen in de gezondheidszorg regelgeving voorhanden is om tarieven uit oogpunt van beheersing van kostenontwikkeling te toetsen en goed te keuren. De WTG creëert derhalve een normstelling die primair uitgaat van een kostenoptiek. De inhoudelijke relatie naar de TWN is hierin gelegen dat bij een aanwijzing ex-artikel 15 van de WTG niet uitgegaan mag worden van een hoger inkomensniveau dan in het TWN-overleg, ex-artikel 2 TWN, is vastgesteld. Beleidsmatig betekende dit dat inkomensoverwegingen normerend zijn (als plafond gelden) voor tariefhoogten die uit hoofde van de kostenoptiek zijn overeengekomen. Voor de uitvoeringsstructuur van de TWN was in dit verband het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) van belang. Hoofdstuk III van de WTG regelt de instelling van dit orgaan (artikel 18 t/m 29 WTG). Hieruit blijkt dat het COTG een publiek-rechtelijk lichaam is waarvan de bestuursleden (in totaal 18) door de Minister (van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) worden benoemd. De ledensamenstelling is op dit moment: zes kroonleden; vier leden uit de kring van het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers); vier leden uit de kring van de ziektekostenverzekeraars. Deze laatste acht leden handelen zonder last en ruggespraak. In het Besluit Werkingssfeer Wet Tarieven Gezondheidszorg (stbl. 1982, nr. 25) is vastgesteld welke personen en instellingen als organen voor gezondheidszorg worden beschouwd in het kader van de WTG.

Vervolgens zijn deze organen binnen het COTG verdeeld over zes kamers. Binnen de kamers I t/m IV kan met de NZR (Nationale Ziekenhuis Raad), het KLOZ (Kontaktorgaan Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars), de VNZ (Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen) en de KPZ (Kontaktcommissie Publiekrechtelijke Ziektekostenregelingen voor ambtenaren) overlegd worden, ten einde adviezen uit te brengen aan het COTG over richtlijnen (met betrekking tot tarieven). In de kamers V en VI vindt dit overleg bovendien plaats met representanten van de beroepsgroepen exclusief de NZR. Deze laatste twee kamers gelden 'voor personen die voor eigen rekening een medisch, paramedisch, psycho-sociaal, dan wel psycho-therapeutisch, pharmaceutisch of verplegend beroep uit-



oefenen', met andere woorden de vrije beroepsbeoefenaars. In kamer V zijn dat: KNMG, KNMP, NMT (huisartsen, apotheekhoudende huisartsen, apothekers, tandartsen, tandartsspecialisten en medische specialisten) en kamer VI: para-medische beroepen en verloskundigen.

Bij de vergaderingen in kamer V en VI zijn waarnemers van de departementen van Economische Zaken en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aanwezig. Ook de Ziekenfondsraad heeft hier een waarnemer. Zowel de voorzitter als de waarnemers in de kamers hebben geen stemrecht.

Formeel is de betekenis van het COTG met betrekking tot de inbreng bij de besluitvorming in het TWN-overleg gering. Wel is het COTG verantwoordelijk voor de uiteindelijke vertaling van de resultaten van het TWN-overleg in de richtlijnen voor tarieven. Immers resultaten van het overleg betreffende het aanvaardbaar inkomensniveau (inclusief aankledingspercentage) zijn voor het COTG overeenkomstig aanwijzingen ex-artikel 15 van de WTG een gegeven. Derhalve was het COTG evenals VNZ, KLOZ of KPZ niet betrokken bij het TWN-overleg. Kortom de belangrijkste verbinding tussen TWN en WTG lag in de aanwijzing ex-artikel 15 van de WTG. Hoewel aldus formeel geen verbinding tussen TWN-overleg en het WTG-circuit was de rol van de beroepsgroepen in dit opzicht interessant. Immers zij waren zowel bij het TWN-overleg betrokken als bij het WTG-gebeuren. Dit betekende dat voor sommige beroepsgroepen het TWN-overleg en het WTG-circuit materieel samenvielen. Zo geldt voor medische specialisten dat WTG-procedures en TWN-procedures al menigmaal in één overlegronde gekoppeld werden. De uitvoeringsstructuur van de TWN en de WTG en de positie daarin van beroepsgroepen maakten een dergelijke koppeling onvermijdelijk. Daar komt bij dat voor de beroepsgroepen de inkomens-optiek en de kosten-optiek onverbrekkelijk met elkaar verbonden waren (zie bijvoorbeeld de vertaling van een bepaald inkomensniveau - salarisbestanddeel plus kostencomponent - in een tariefstelsel). Terwijl ook het prijs-/inkomensbeleid in principe uitgaat van een structurele relatie tussen prijzen/tarieven en inkomens bij de inkomensvorming.

### **TWN-overleg en de Prijzenwet**

De uitvoering van de TWN en de relatie naar de Prijzenwet moet gezien worden binnen de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid. Voor de uitvoeringsstructuur van de TWN was van belang, dat de invoering van de WTG prijsbeleid op basis van de Prijzenwet voor beroepen in de gezondheidssector overbodig maakte. Voor de overige beroepen die in het 'Aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars' zijn aangewezen bleef de Prijzenwet het instrument voor het nemen van prijsmaatregelen. Door het van kracht worden van de TWN konden hier prijsmaatregelen niet alleen op prijspolitieke gronden genomen worden maar ook uit oogpunt van evenwichtige inkomensverhoudingen. Belangrijk hierbij is het hebben van gegevens omtrent de prijsvorming. Artikel 4 van de Prijzenwet geeft de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om, samen met de Minister die het mede aangaat, inlichtingen te verlangen die hij nodig acht om te kunnen beoordelen of er aanleiding bestaat tot het nemen van een prijsmaatregel op grond van de Prijzenwet (artikel 2, eerste lid of artikel 2a, eerste lid).



Voor de vrije beroepen betekende dit dat er gegevens voorhanden moesten zijn op basis waarvan een beoordeling van het inkomensniveau kon plaatsvinden. De uitkomst van deze beoordeling was vervolgens medebepalend voor de hoogte van de tarieven. Met dit laatste zitten we dan binnen het TWN-overleg. In artikel 10 van de TWN wordt de Prijzenwet overeenkomstig de hier bedoelde koppeling gewijzigd.

Niet onbelangrijk te vermelden is dat bij beroepen die niet in het 'Aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars' zijn aangewezen de Prijzenwet gewoon van toepassing bleef, dat wil zeggen het gebruikelijke prijsbeleid waarbij wel rekening werd gehouden met inkomensaspecten, doch deze staan daarbij 'niet op de voorgrond'. De uitvoering van de Prijzenwet waarbij overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken (en de Minister die het mede aangaat) en de, in dit geval, betrokken beroepsgroep plaats vond, viel voor aangewezen beroepen samen met het TWN-overleg en betekende voor de overige beroepsgroepen een ongewijzigde voortzetting van het beleid met behulp van de Prijzenwet.

### **TWN-overleg en wetgeving met betrekking tot loon- en inkomensvorming**

De relatie tussen het TWN-overleg en de uitvoering van andere wetten met betrekking tot loon- en inkomensvorming is vooralsnog slechts zijdelings. Beleidsmatig bestond er wel een relatie tussen wetten als: Wet op de niet-CAO-inkomens; Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Het ging hierbij om inkomenspolitieke overwegingen; om bij inkomensbeheersing uit oogpunt van verdelende rechtvaardigheid zoveel mogelijk inkomensgroepen in het beleid te omvatten. Zo probeerde men inkomensmatiging zoveel mogelijk op alle inkomensgroepen te betrekken (horizontale verdeling). De gedachte van een Raamwet op de Inkomensvorming vormde hierbij de achtergrond (zie o.a. het ontwerp-advies van de SER inzake de Raamwet op de Inkomensvorming, december 1982).

Niet onbelangrijk in relatie tot het TWN-overleg waren de arbeidsovereenkomsten die in de ziekenhuissfeer werden afgesloten binnen de grenzen van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Hoewel deze wet het 'sluiten' van arbeidsovereenkomsten niet regelde, stelde ze wel grenzen aan de jaarlijkse mutaties op grond van matigingsoverwegingen. Medische specialisten in loondienst van het ziekenhuis hebben immers met de beloningsstructuur in het ziekenhuis te maken. Overleg tussen werkgevers en werknemers raakte in dit verband ook de medische specialisten. Topics zoals de verhouding tussen lonen en werkbelasting werden daarmee vergelijkbaar met die in het TWN-overleg. Onderhandelingsresultaten met betrekking tot deze looninkomens konden dan ook indirect van belang zijn voor de uitkomsten van het TWN-overleg.

### **Onafhankelijke commissies**

Het prijs-/inkomensbeleid als onderdeel van het overheidsbeleid wordt gevoerd in een maatschappelijk krachtenveld waar grote belangen op het spel staan. De ontwikkeling van dit beleid over de jaren heen laat zien dat het ontbreken van overeenstemming en conflicten tussen overheid en beroepsgroepen tot de realiteit behoren. Als gevolg hiervan is het verschijnsel van onafhankelijke commissies, met een meer of minder specifieke taakstelling, bij dit soort problemen niet ongebruikelijk. Voor de

voortgang van het overleg en het aandragen van inhoudelijke oplossingen hebben deze commissies vaak een grote betekenis. Voor de gezondheidssector willen we hier kortelings wijzen op de Commissie Structuur Honorering Medische Specialist (ingesteld bij beschikking van 4 oktober 1978, commissie Van Mansvelt); de Commissie Medische Specialist (ingesteld bij Beschikking van 9 december 1980, commissie Erdbrink); rapport 'Actualisering geschatte inkomens medische specialisten'; (A.B. Frielink en A. van der Smeede; december 1981); rapport van de Werkgroep Afschaffing Praktijkoverdracht (juli 1982). De hier genoemde commissies en werkgroepen kon men zien als een integraal onderdeel van de uitvoeringsstructuur van de TWN.

In de schema's 5.1. en 5.2. worden de onderlinge relaties tussen de actoren weergegeven (juli 1981 - september 1986).

### **Toelichting schema 5.1.**

#### **Interdepartementale werkverbanden**

De uitvoering van de TWN was een zaak waar een aantal departementen bij betrokken waren. Dit interdepartementaal karakter was fundamenteel voor de uitvoering van deze Wet. De volgende werkverbanden waren ten tijde van de uitvoering TWN te noemen.

#### **Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RRDIA)**

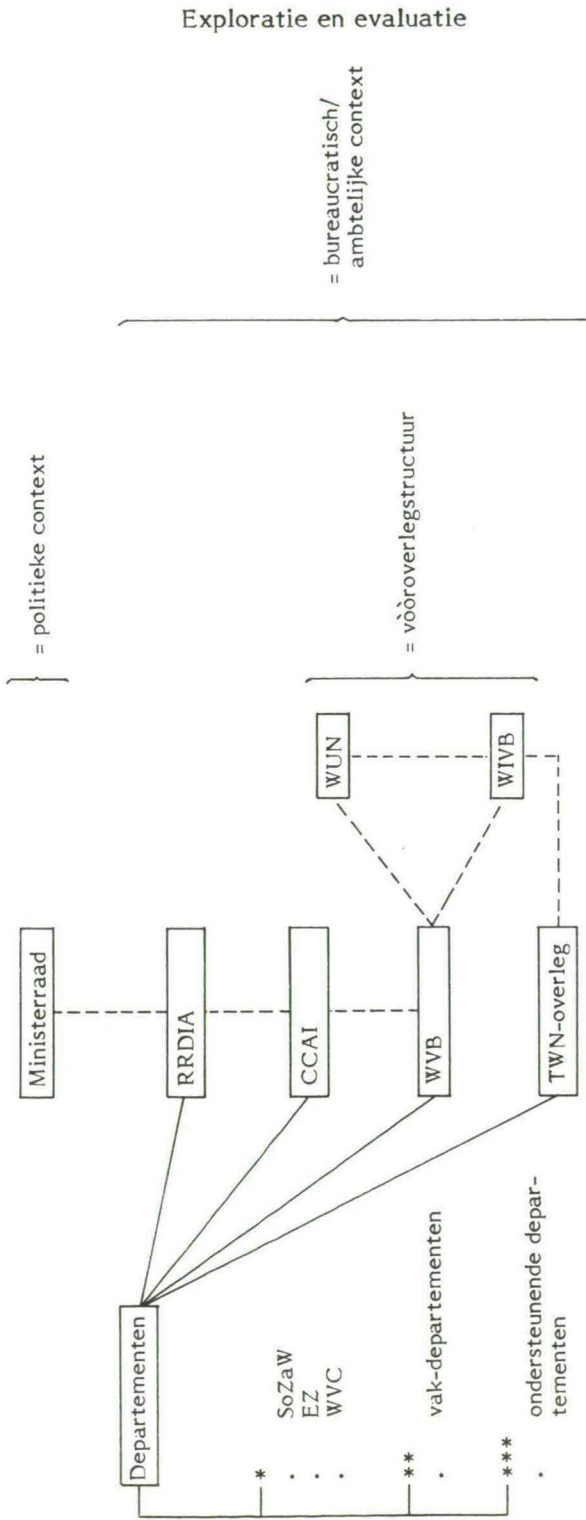
Onder de Ministerraad functioneren een aantal ondersteunende raden die de besluitvorming door de Ministerraad voorbereiden. Een van deze onder-raden is de RRDIA. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in deze onderraad coördinerend bewindsman hetgeen onder andere betekent dat hij de agenda opstelt. Een van de taken van deze raad betreft inkomensaangelegenheden met betrekking tot vrije beroepsbeoefenaars. In deze onderraad hebben naast Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de departementen van Economische Zaken, Financiën, Welzijn Volksgezondheid en Cultuur en Binnenlandse Zaken zitting.

In feite is de RRDIA een deelverzameling van het kabinet waarin een aantal vak-Ministers zitting hebben. De onderraad kan zelfstandig beslissingen nemen die in de Ministerraad praktisch als een gegeven worden beschouwd. Derhalve zijn beslissingen van de RRDIA de facto te beschouwen als kabinetsbeslissingen. Zaken die in deze onderraad aan de orde komen zijn onder andere het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars.

In dit kader waren ook de hoofdlijnen en uitvoering van de TWN punt van bespreking, alsmede het daarmee gevoerde en te voeren prijs-/inkomensbeleid. In zoverre was deze onderraad van belang als element in de uitvoeringsstructuur van de TWN. Uitgangspunten van het kabinetsbeleid werden hier geconfronteerd met voorstellen uit de beleidsafdelingen van betrokken departementen. Besluitvorming in deze onderraad was medebepalend voor de voortgang van het TWN-overleg, en dus voor de uitvoering van de Wet.



**Schema 5.1.**  
Actoren in het kader van de TWN



- \* direct betrokken departementen (artikel 2, lid 1 en lid 2: TWN)
- \*\* departementen wiens Minister het mede aangaat (artikel 2, lid 2: TWN)
- \*\*\* ondersteunende departementen ten behoeve van de uitvoering; bijvoorbeeld: Binnenlandse Zaken; Financiën; Onderwijs- en Wetenschappen, etc.

### **Commissie Coördinatie Arbeidsvoorwaarden en Inkomensaangelegenheden (CCAI)**

Het ambtelijk voorportaal voor de RRDIA werd gevormd door de Commissie Coördinatie Arbeidsvoorwaarden en Inkomensaangelegenheden (CCAI). Het voorzitterschap van deze commissie lag bij het departement Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aanduiding ambtelijk voorportaal doelt op de functie van deze commissie als zijnde een interdepartementaal adviesorgaan voor de RRDIA. Beleidsopties van de verschillende betrokken departementen worden hier gecoördineerd en inhoudelijk voorbereid voor behandeling in de RRDIA. Ten aanzien van het 'vrije beroepen-beleid' werden de hoofdlijnen vastgesteld ten behoeve van de RRDIA. Onderdelen en inhoudelijke aspecten van dit beleid werden in samspraak gedelegeerd naar de betrokken departementen. In dit verband zijn naast Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de departementen van Economische Zaken, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Binnenlandse Zaken van belang geweest.

De betekenis van dit ambtelijk voorportaal voor de uitvoeringsstructuur van de TWN was zonder meer groot te noemen. Immers het prijs-/inkomensbeleid i.c. de uitvoering van de TWN bracht een groot aantal 'beleidsgebieden' tezamen. Men denke aan kostenbeleid, volume- en bronnenbeleid, functiewaardering, instroom en vestiging, etc. Al deze beleidsterreinen vereisen een uiteenlopende deskundigheid en prioriteitsstelling ten behoeve van de uitvoering.

### **Werkgroep Vrije Beroepen (WVB)**

Een belangrijke interdepartementale werkgroep van de CCAI die een centrale rol vervulde in het vrije-beroepenbeleid was de 'werkgroep vrije beroepen' (WVB). Het betrof hier een interdepartementaal werkverband met een vooral beleidsvoorbereidende taakstelling. Het voorzitterschap lag bij het departement van Economische Zaken (hoofd Directie Prijzen). In de werkgroep waren, naast Economische Zaken, de volgende departementen vertegenwoordigd: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Justitie, Binnenlandse Zaken en Financiën. De WVB is in 1974 door de toenmalige Minister van Sociale Zaken (Boersma) in overleg met de Minister van Economische Zaken (Lubbers) in het leven geroepen. Het ging om een permanente werkgroep die op gezette tijden (en eventueel in speciale gevallen) bij elkaar zou komen. Dat Economische Zaken de voorzitter leverde en het secretariaat van deze werkgroep voerde, had in zekere zin een historische achtergrond. Hoewel destijds als een initiatief van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ontstaan, was zeker in de beginjaren zeventig de Prijzenwet een belangrijk instrument in het kader van het prijs-/inkomensbeleid. De uitvoering van deze wet lag voornamelijk bij Economische Zaken hetgeen gelet op de taakstelling van de WVB (beleidsvoorbereiding) het voorzitterschap van Economische Zaken rechtvaardigde.

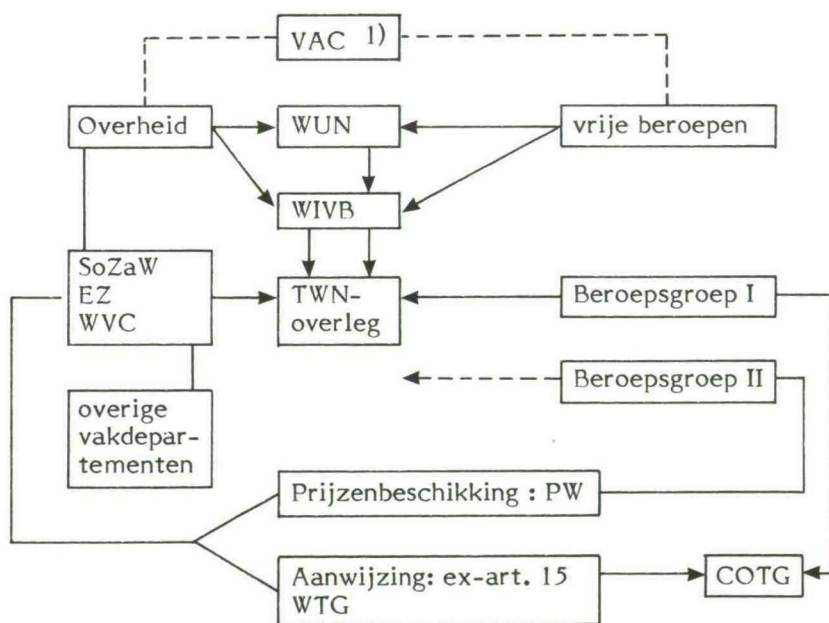
Voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid was de invalshoek in dit werkverband voornamelijk het inkomensbeleid. Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur participeerde vanwege zijn betrokkenheid bij de medische (vrije) beroepen. De vakdepartementen Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening



en Milieubeheer, Justitie en Binnenlandse Zaken participeerden vanwege hun relaties met beroepsgroepen (waaronder raadgevend ingenieurs en notarissen) respectievelijk vanwege de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid, waar inkomensvergelijking (vrije beroepen en ambtenaren) en functiewaardering centrale thema's zijn. De betekenis van Financiën binnen de WVB is niet minder belangrijk en ligt voornamelijk in de sfeer van de rijksbegroting en de daarvan af te leiden financiële middelen voor de departementen. Men denke hier onder andere aan beroepsgroepen wier inkomens in belangrijke mate uit de collectieve middelen worden verkregen. De WVB gold als een belangrijk beleidsvoorbereidend werkverband en haar werkzaamheden betroffen dan ook vooral algemene beleidsbeslissingen.

**Schema 5.2.**

Categorieën vrije beroepsbeoefenaars als actoren in het beleidsnetwerk



1. VAC = Voorlopige adviescommissie inkomens vrije beroepsbeoefenaars. (artikel 8. TWN)

## 5.6. De uitvoeringsorganisatie van de TWN

Voor zover we in het kader van deze studie spreken over 'de overheid', doen we dit vanuit een actorperspectief. De 'overheid' wordt dan opgevat als een 'partij' die opereert binnen een netwerk van meer of minder tegenstrijdige belangen. De metafoor 'partij' duidt op te identificeren

belangen van de kant van de overheid, en op een complexe organisatie, teneinde deze belangen te operationaliseren naar de concrete beleidsvelden.

Met de aanduiding van de overheid als zijnde een 'partij' zouden we de indruk kunnen wekken als zou het gaan om een harmonisch functionerende eenheid. Het is uiteraard slechts een abstractie die uitsluitend gebruikt wordt vanwege een zeker semantisch pragmatisme. Immers 'de overheid' is, als optredende actor, niet alleen vanwege staatsrechtelijke gronden en strategische planning genoodzaakt interne belangen op elkaar af te stemmen (en soms te negeren) en als een consistent logisch geheel - in deze context althans - in het overleg te brengen. De uitvoeringsorganisatie van de TWN is derhalve ook voor de overheid een beleidsnetwerk dat voortdurend in beweging is. Het is een beweging die wordt veroorzaakt door de in het prijs-/inkomensbeleid op het spel staande belangen en strategische opties.

Resumerend stellen we vast dat voor de analyse van het uitvoeringsproces de volgende 'facetten' van belang zijn:

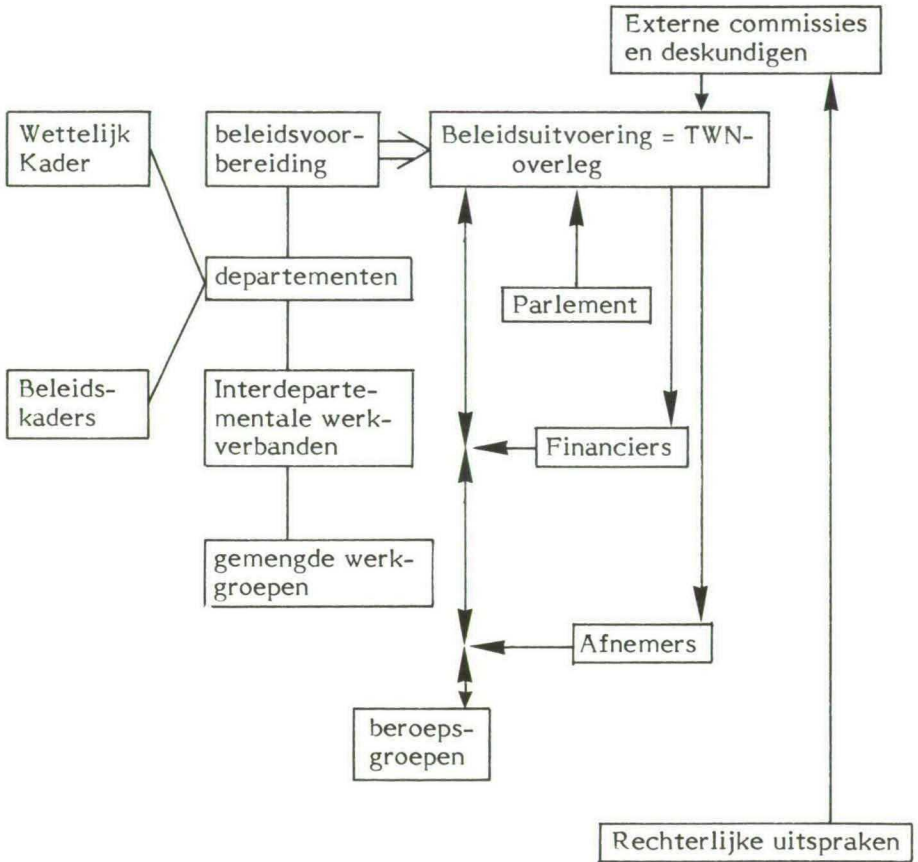
- Het wettelijk kader zoals gevormd door de TWN in relatie tot de Prijzenwet en de Wet Tarieven Gezondheidszorg. De koppeling tussen de TWN en de beide laatstgenoemde wetten ('kop-romp-constructie') hield ook in dat verschillende beleidsvelden aan elkaar gekoppeld werden.
- Het beleidskader dat gevormd wordt door het prijs-/inkomensbeleid met inbegrip van belendende beleidsgebieden zoals door de overheid gevoerd inzake bepaalde beroepsgroepen. De systematiek van het prijs-/inkomensbeleid, onder andere gebaseerd op de inkomensvergelijking tussen inkomensgroepen (ambtenaren, CAO-inkomens bedrijfsleven), combineerde inkomens- en prijzenbeleid op basis van de inkomensvorming, zoals bij vrije beroepen aangetroffen (relatie: prijzen/tarieven en inkomen bij bepaalde omzet- en kostenniveaus).
- Het maatschappelijk 'achterland' van de direct betrokkenen, in het bijzonder de categorieën vrije beroepsbeoefenaars waarop deze wet (TWN) van toepassing was.

Voegen we deze drie facetten of hoofdpunten samen en betrekken we ze vervolgens op de uitvoering van de TWN dan ontstaat het beeld zoals in schema 5.3. weergegeven. De uitvoering van de TWN betekent praktisch gesproken de voortgang van het TWN-overleg. Dit laatste vormt het 'scharnierpunt' in de verdere analyses.



**Schema 5.3.**

Uitvoering TWN: beleidsnetwerken in actie



## 6. Analyse van het overleg

### 6.1. Onderzoeksvraag

In deel I van deze studie hebben we de probleemstelling geformuleerd. Als materiaal voor de analyse is gekozen voor de uitvoering van de TWN en de daarmee bereikte resultaten gedurende de periode juli 1981 tot en met december 1985. Het beschrijvend empirisch deel van de probleemstelling rust op twee hoofdvragen, te weten:

- 1) Is de wijze van maatschappelijke belangenbehartiging zoals door de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars in het kader van de TWN aan de dag gelegd, effectief gebleken voor de betreffende beroepsgroepen, gerekend naar aard en soort van inkomenspolitieke maatregelen ?
- 2) In hoeverre is het prijs-/inkomensbeleid, te typeren als overlegbeleid, voor 'de overheid' effectief gebleken, indien we onder dit laatste verstaan: een voortdurende afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ?

In hoofdstuk 7, respectievelijk hoofdstuk 8, zullen we deze twee hoofdvragen langs empirische weg beantwoorden. Tezamen met de analyses betreffende het overleg in het kader van de TWN, gepresenteerd in de rest van dit hoofdstuk vormt dit deel een uitvoerige analyse (1) naar onderhandelingen en besluitvorming binnen beleidsnetwerken. Het overleg tussen overheid en georganiseerde vrije beroepen is het centrale onderdeel binnen de TWN. Bijgevolg staan we hier in de rest van dit hoofdstuk uitvoerig bij stil. We beginnen in paragraaf 6.2. met het bilaterale overleg tussen overheid en beroepsgroep. In paragraaf 6.3. gaat het om een vergelijking tussen verschillende overlegsituaties. En in paragraaf 6.4. wordt tot slot gekeken naar de proceskenmerken van het overleg in relatie tot de gerealiseerde uitkomsten van het overleg.

### 6.2. Analyse van het overleg tussen overheid en beroepsgroep

Bij de analyse van het overleg tussen overheid en beroepsgroepen beperken we ons tot hoofdzaken zoals die zich voordeden in de periode juli 1981 - december 1985. Het betreft hier inhoudelijke aspecten van het TWN-overleg, tussen overheid en achtereenvolgens: de medische specialisten; de huisartsen; de notarissen en de raadgevend ingenieurs.



Van belang voor dit TWN-overleg, als ook voor de positie van de overheid en beroepsgroep daarin, is de aard van de relatie tussen de partijen (2). De vooronderstelling bij dit alles is immers dat partijen er enig voordeel in zien om met elkaar in contact te treden, c.q. bereid zijn om in overleg tot overeenkomsten te komen. Samenwerking kan door één bepaalde partij (of coalitie van partijen) worden afgedwongen (bevelshuishouding), dan wel door overleg worden nagestreefd (onderhandelingshuishouding). De TWN schrijft, ex-artikel 3, overleg voor met (aangewezen) categorieën vrije beroepsbeoefenaars. 'Overleg' betekent hier voor de beroepsgroepen dat ze gedwongen worden te 'onderhandelen'. Aldus 'dwingt' de wet beroepsgroepen tot overleg. Zouden beroepsgroepen niet met de overheid in overleg treden, dat kan de overheid eenzijdig 'aanvaardbare inkomensniveaus' vaststellen. Niettemin mag verondersteld worden dat de overheid ondanks het uiteindelijke wettelijk geformaliseerde machtswoord, streeft naar optimale legitimiteit van maatregelen. Beroepsgroepen zullen op hun beurt streven naar een zo gunstig mogelijk resultaat (ruiluitkomst), gegeven de grenzen van de wet. Kortom zowel voor de overheid als voor georganiseerde beroepsgroepen is sprake van onderhandelingsgedrag. Dat wil zeggen dat zij als actoren strategisch handelen vanuit belangen en doelstellingen zoals mede door achterliggende organisaties (achterban) ingegeven.

In kort bestek volgt nu een inhoudelijke typering van vier overlegsituaties, te weten: tussen de overheid en achtereenvolgens: medische specialisten; huisartsen; notarissen; raadgevend ingenieurs.

### **Medische Specialisten**

Het is niet verwonderlijk dat het feitelijk verloop van het TWN-overleg moeizaam zou worden, ondanks de totstandkoming van het '**Protocol**' in het najaar van 1980. Dit protocol, een afspraak tussen overheid en LSV, behelsde een drietal concessies van de zijde van de LSV, namelijk de geleidelijke afschaffing van de klasse-multiplier, een begin te maken met toepassen van degressie in de ziekenfondstarieven, en tenslotte in enkele omstandigheden een verlaging van particuliere tarieven. Tevens werd afgesproken dat er meer inzicht verschaft zou worden in de feitelijke inkomensontwikkeling door middel van een enquête. Het Protocol, zo blijkt uit het verslag over het prijs-/inkomensbeleid 1980 aan de Tweede Kamer (11 mei 1981) betekent een verwachte inkomensruiggang van f 6.200,-, hetgeen aanzienlijk afwijkt van de beleidsvariant (afbouw met f 26.000,-) en de, met succes bestreden prijsbeschikkingsvariant (afbouw met f 12.300,-).

Het uitgangspunt in juli 1981 is te vinden in de aanbevelingen van de Commissie Medische Specialisten (de Commissie Erdbrink). Het voorlopig norminkomen dat voor beide partijen aanvaardbaar bleek bedroeg f 182.000,-, met een aankleding van 45%, alsmede een opslag voor beroepsrisico van 10%. De vergelijkingsfiguur is het salaris dat resulteert uit het gemiddelde van de BBRA-schalen 152, 153 en 154, max.

Over de financiering van de door de overheid gewenste verdwijning van de goodwill-betalingen heerst nog volop onduidelijkheid. Hierover zal, los

## Analyse

van de problematiek van het norminkomen, eveneens overeenstemming dienen te worden bereikt.

Het ontbreken van adequate en betrouwbare inkomensgegevens begint al snel tot een impasse te leiden. Deze zijn immers nodig om ter vaststelling van de bestaande positieve restposten te komen. Het streven is gericht, zo blijkt uit de antwoorden op Kamervragen (d.d. 12 mei 1981), op een kortdurende afbouwperiode, waarbij de inkomensteruggang weliswaar tot maximaal 15% nominaal beperkt zou mogen blijven.

In de loop van 1982 (7 februari 1982) treedt de WTG in werking. Rond dezelfde datum bereikt het rapport van de 'rekenmeesters' de Tweede Kamer. In dit verslag worden, op basis van extrapolaties van de gegevens die aan de enquête 1977 ontleend waren, voor 14 verschillende specialismen de positieve en negatieve restposten vastgesteld, uitgaande van het voorlopig norminkomen. Later in het jaar zal dit rapport ertoe leiden dat voor elk van deze 14 specialismen de vaststelling van de voorlopige norminkomens en van de aanvaardbare inkomensniveaus in het vooruitzicht wordt gesteld. De aanvaardbare inkomensniveaus worden na een intensieve overlegronde met de betreffende wetenschappelijke verenigingen vrij spoedig vastgesteld. Hierbij moet de aantekening geplaatst worden dat daarna nog diverse stappen genomen moeten worden. De Minister zal dan aanwijzingen moeten geven aan het COTG teneinde de vertaling in tarieven te kunnen toetsen. Daarna zal het COTG zelf de nieuwe tarieven moeten goedkeuren.

De aanpassing van de aanvaardbare inkomens met de beleidsvoornemens terzake van de afbouw van positieve restposten vindt niet plaats. Het is duidelijk dat de overheid verder zal aandringen op inlevering.

Het beeld van 1983 wordt verder aanmerkelijk gecompliceerder, omdat tijdens het overleg meer zaken in de discussie worden betrokken. Daarmee wil niet gezegd zijn dat deze vraagstukken niet al in 1982 meespeelden. Maar zij krijgen nu een zwaarder accent. Te noemen valt:

- de instroom-problematiek;
- de degressie in de tarieven;
- de door de overheid voorgenomen ombuiging van 165 miljoen in de honorering van specialisten vanaf 1984;
- de budgettering van ziekenhuiskosten (consequenties voor het verichtingenvolume);
- de goodwill-problematiek;
- de praktijkkosten;
- het functiewaarderingsonderzoek.

Het overleg heeft in 1983 niet geleid tot overeenstemming met de LSV, hetgeen leidde tot een brief van de Minister van Sociale Zaken waarin een 'bod' werd gedaan (10 februari 1984). Daarin wordt degressie gekoppeld aan een mogelijke uitbreiding van de werkgelegenheid voor jonge specialisten. Daartegenover wordt van de specialisten gevraagd de ambtelijke salarisontwikkeling (inclusief de korting van 3%) te volgen en de praktijkkosten forfaitair te verlagen. Uit de opbrengst van de tariefverlaging



kunnen tevens gelden gereserveerd worden voor de oplossing van de goodwill-problematiek. Over de vaststelling van een definitief norminkomen wordt niet gerept.

Gezien de geleidelijke uitdijing van het onderhandelingspakket bleek het onmogelijk om snel duidelijkheid over de reacties van LSV-zijde te verkrijgen. Bovendien hadden de 26 bij de LSV aangesloten wetenschappelijke verenigingen enquêtes ingesteld naar het aantal werkuren en de stijging van de kosten. Op 18 mei deed de Minister een laatste klemmend verzoek aan de LSV om tot overeenstemming te komen. Dit heeft geleid tot het 'Generaal Accoord' dat opmerkelijk gematigder is dan het 'eindbod' van 18 mei 1984.

### **Generaal accoord (13 juli 1984) tussen LSV en overheid**

De afspraken behelzen een koppeling tussen norminkomen en normpraktijk (in de toekomst); een functiewaarderingsonderzoek; een normatief kostenpakket (voorstellen door LSV te ontwikkelen vóór 1986); overleg over de toeslag; een structuur- en kosten/opbrengsten-enquête die representatieve gegevens moet opleveren; medewerking door de LSV aan de ziekenhuisbudgettering; een extra instroom van specialisten te financieren door invoering van een degressief tariefsysteem, een verlaging van de particuliere tarieven met 5%; een afspraak over tariefaanpassingen in 1985 zodat een structurele ombuiging van f 55 miljoen op jaarbasis bereikt wordt; overleg over nog eens f 55 miljoen aan structurele ombuigingen in 1986; ontwikkelen van voorstellen over oplossing goodwill-problematiek; acceptatie van de trendmatige aanpassingen, waarbij de facto-conflicten ter advisering aan de VAC zullen worden voorgelegd.

Bij nadere beschouwing moet geconstateerd worden dat van de beoogde inlevering van 165 miljoen vanaf 1984 slechts een klein deel wordt gerealiseerd. De daartoe strekkende maatregelen worden niet alleen in drie jaarlijkse tranches van 55 miljoen gesplitst, maar worden pas in de loop van het jaar ingevoerd, zodat de feitelijk bereikte ombuigingen nog lager zullen uitvallen. (Zo vindt ook met betrekking tot degressieopbrengsten een forse verschuiving in de tijd plaats. De opbrengsten over 1982 zijn op dit moment nog niet bekend!). Daarnaast is er weliswaar een principe-aanvaarding en constructief overleg toegezegd door de LSV over de twee laatste tranches. Bovendien zijn belangrijke knelpunten zoals de goodwill en de normatieve praktijkkosten nog niet uit de weg geruimd. Ook deze struikelblokken zijn naar de toekomst verschoven.

Toch is er wel enige winst voor de overheid aan te geven. Medewerking aan de budgettering is toegezegd. De structurele verlaging van de particuliere tarieven kende weliswaar een precedent (halvering van de afgesproken tarieven onder punt 10 van het Protocol van eind 1980), maar het accepteren van een degressief systeem voor particuliere verrichtingen is zeker als een doorbraak te beschouwen, omdat hierdoor een integrale benadering van het tarievenstelsel (en controle) tot stand kan komen. Ook het beginsel dat een extra-instroom van nieuwe specialisten uit inkomensoffers van de werkzame specialisten gefinancierd dient te worden, is nu officieel erkend. Dat betekent dat de interactie tussen volume en tarief voortaan grondiger in de berekeningen van de honoreringsniveaus is verwerkt. Dit alles binnen de stelsels van macro- en micro-budgettering.

Het is echter merkwaardig dat aan de essentiële vereisten van de TWN, de vaststelling van het definitief norminkomen en een in vergelijking daarmee aanvaardbaar inkomensniveau, niet voldaan is. Voor medische specialisten was het aanvaardbaar inkomensniveau in september 1983 gelijk aan dat van 1982. (Overeengekomen voor 14 geëquëteerde specialismen. Voor de overige was geen aanvaardbaar inkomensniveau vastgesteld, wel een aanwijzing ex-artikel 15 van de WTG). In de Brieven van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10-2-1984 respectievelijk 18-5-1984) werden overigens wel voorstellen voor aanvaardbaar inkomensniveau 1983/1984 gedaan. In het Generaal Accoord wordt wat deze zaak betreft uitgeweken naar de VAC. Zij moet namelijk eerst advies uitbrengen over de hoogte van het voorlopig norminkomen (met name trendaanpassing voor het salarisaandeel). Afgezien van dit procedureel ontbreken van een aanvaardbaar inkomensniveau in het accoord is het opmerkelijke aan de conceptie van het accoord dat in feite de omgekeerde TWN-weg bewandeld wordt.

**Niet:** (voorlopig) norminkomen → feitelijk inkomen → aanvaardbaar inkomensniveau → effectuering naar tarieven, **maar:** men laat boven een bepaalde omzetgrens (f 440.000,--) degressie van tarieven ingaan waardoor ondanks eventuele productiestijging, het inkomen niet meer proportioneel stijgt. Met andere woorden men normeert de tarieven om daardoor uiteindelijk een aanvaardbaar inkomensniveau te realiseren. Aldus heeft men een oplossing willen zoeken voor de zwakke schakel in de TWN-systematiek betreffende het gebrek aan gegevens omtrent inkomens en structuur van de beroepsuitoefening.

Het TWN-overleg in de periode na juli 1984 staat geheel in het teken van de uitvoering van het Generaal Accoord. In feite richt het overleg zich op de invulling van deze raamovereenkomst, waarbinnen het normeren van inkomensniveaus slechts een onderdeel is. De strikte TWN-systematiek is verlaten. Immers, men tracht overeenstemming te bereiken over maatregelen die in eerste instantie leiden tot tariefaanpassingen om van daaruit tot aanvaardbare inkomensniveaus te komen.

### Huisartsen

Het formele overleg dat in het kader van de TWN is voorgeschreven, en in dit geval paste in de historische lijn, werd ingebed in de zogenaamde Werkgroep Huisartsen Honorarium. Daarmee is de verbreding van het onderhandelingspakket ook in de naamgeving door de partijen gesanctioneerd.

Deze verbreding heeft plaatsgehad nadat de in 1981 ingestelde Werkgroep Honorering Huisartsen in augustus 1982 advies had uitgebracht om een aantal knelpunten (kwaliteitsverbetering, praktijkverkleining, kostentoeDELING, particuliere praktijkdoel, pensioenbijdrage en sociale zekerheid) op te lossen. Omdat inmiddels de TWN en de WTG van kracht waren, is het karakter van de werkgroep veranderd en is de WHH, na naamsverandering en handhaving van de initialen, als forum ter voorbereiding van de wettelijke overlegprocedures gaan fungeren.



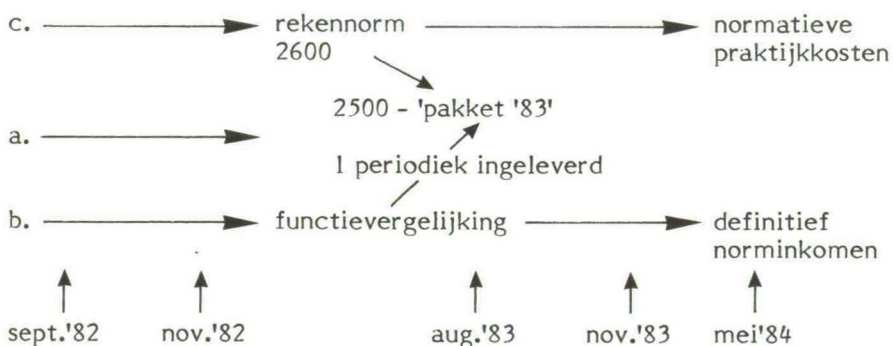
## Exploratie en evaluatie

Blijkens de mededelingen die in de consultatieve gesprekken gedaan zijn, vielen er bij de bespreking drie parallelle trajecten te onderkennen, namelijk:

- de besprekingen rond het 'pakket '83' en de vormgeving en de beleidsvoornemens terzake de eerste lijn;
- het vaststellen van een definitief norminkomen, waarbij zaken als functievergelijking, loonlijn, disutiliteiten en aankleding een rol spelen;
- de besprekingen over de rekennorm betreffende praktijkkosten en praktijkomvang.

Het ligt echter voor de hand dat deze besprekingen elkaar beïnvloeden hebben. Concessies op één van de punten zal, zo mocht men aannemen, toch een weggegeven ruimte vormen, wanneer het om het definitieve norminkomen gaat.

Schema 6.1.



Een vertrouwd obstakel was ook hier de gebrekkige informatie over de feitelijke inkomensomvang en -opbouw (hoewel wellicht wat minder zwaarwegend in verband met de modelmatige benadering). Men had weliswaar de beschikking over een inkomensenquête, die over 1980 en 1981 gehouden is onder de niet apotheekhoudende huisartsen (een steekproef uit de deelnemers van de structuurenquête 1980). Gezien de lage respons (63,2%) is het moeilijk hieraan veel waarde toe te kennen. Bovendien geeft de leeftijdsopbouw en de regionale spreiding vermoedelijk een neerwaartse vertekening van het inkomensbeeld. Het lijkt echter niet aannemelijk dat er in 1981 belangrijke negatieve restposten voorkwamen. (Zie schema 6.1.).

a. Omtrent het 'pakket '83' werd rond augustus 1983 overeenstemming bereikt. Een positieve factor die tot dit succes bijdroeg vormde ongetwijfeld de bereidheid van de overheid om het reeds jaren beschikbaar gestelde bedrag ter versterking van de eerste lijn (25 miljoen) ook daadwerkelijk aan te wenden. De LHV toonde zich bereid om 25 miljoen in te brengen



door inkomensinlevering. Dit betekende dat het voorlopig norminkomen (dat gelijk is aan het aanvaardbaar inkomen) met één periodiek verlaagd werd, en wel van 151 max., naar 150/7e periodiek. Dit alles maakte een verkleining van de normpraktijk van 2600 naar 2500 patiënten mogelijk. Naast een verhoogde kwaliteitsverbetering ontstaat hierdoor ruimte voor een instroom van 100 à 150 artsen, zodat er ook een feitelijke verkleining bereikt wordt. De overeenkomst heeft wel tot gevolg dat in 1984 en 1985 de voorziene budgettaire ruimte van f 25 miljoen ontoereikend is, zodat herschikking van prioriteiten nodig zal zijn.

b. Omtrent het definitieve norminkomen is vrijwel onafgebroken overleg gevoerd. In het najaar van 1983 was men het in principe eens geworden over het norminkomen. Afronding duurde echter nog een jaar in verband met effectuering naar tarief en koppeling met goodwill. De functiewaardering was in november 1982 gestart en de facto in juli 1983 rond (in vergelijking met andere beroepen was dit relatief snel). Over disutiliteiten werd men het eens in november 1983, terwijl de WIVB-problematiek schriftelijk werd afgehandeld.

Blijkens de consultatieve gesprekken had het feit dat de besprekingen rond het 'pakket '83' gunstig verliepen ook gevolgen voor de onderhandelingen over het definitieve norminkomen. Een doorbraak werd bereikt doordat de LHV een functiewaardering krachtens schaal 150 max. aanvaardde, zij het dat men niet erkende dat de niveaus volledig gelijk waren. Voor de disutiliteiten werden twee doorlopende periodieken aan het schaalinkomen toegevoegd. Voor de berekening van de aankleding werden de lijnen van het WIVB-rapport gevolgd. Voor een aparte toeslag voor beroepsrisico's is in deze systematiek geen plaats meer. Voor 1984 betekende dit een norminkomen van f 145.911,-.

Hiermee heeft de LHV voor de niet apotheekhoudende huisartsen een definitief norminkomen aanvaard dat iets lager (+ f 2500,-) ligt dan het in 1981 fungerende voorlopige norminkomen. In ruil voor de ingevoerde gemiddelde praktijkverkleining, waarop 'toezicht' zal worden gehouden heeft zij dit offer gerechtvaardigd geacht. Overigens is het punt van de neveninkomsten niet in de beschouwingen betrokken.

c. Over de normering van de praktijkkosten is het overleg in augustus 1984 nog niet afgesloten. Daarbij is het probleem van de goodwill aan de orde. In het bestaande tarief (op basis van rapport Commissie Donner 1972) is een toeslag voor rente-betaling over goodwill opgenomen. De goodwill-betaling kan beschouwd worden als een investering die garandeert, of in elk geval beoogt het inkomen van de huisarts direct na vestiging op een 'normaal' niveau te brengen. Bij het beoordelen van inkomstenontwikkeling in relatie tot de vergelijkingsfiguur zal deze post derhalve een rol dienen te spelen, zo luidt de redenering van de overheid. Voor een vertaling van norminkomen en normpraktijk naar tarieven (ziekenfonds en particulier), waarop door het COTG controle wordt uitgeoefend, is het noodzakelijk dat er inzicht en zo mogelijk consensus bestaat over de bijbehorende kosten.

## Exploratie en evaluatie

Voor de huisartsen is het verloop van het TWN-overleg, méér dan bij specialisten, een voortborduren op reeds bestaande overlegthema's geweest. Reeds vóór de invoering van de TWN bestond er tussen de overheid en de Landelijke Huisartsen Vereniging een de facto overeenstemming over het norminkomen (het betrof hier het Advies van de Commissie van der Ven, gepubliceerd in Medisch Contact, jrg. 22, 1967, blz. 6-14). Ook zaken als het streven naar een normpraktijk (2600 patiënten) waren voor de invoering van de TWN voor de huisartsen reeds bespreekbaar.

Het overleg resulteerde in de vaststelling van een definitief norminkomen in november 1984. Dat deze vaststelling toch nog zo lang duurde, moet verklaard worden uit de omstandigheid dat de Landelijke Huisartsen Vereniging in navolging van de medische specialisten eveneens een soort raamovereenkomst wenste. Op deze manier zouden verschillende elementen uit het prijs-/inkomensbeleid binnen één overeenkomst samengebracht kunnen worden. Aldus kwam in het voorjaar van 1985 het 'Convenant' tot stand, waarin naast zaken als het definitieve norminkomen ('zuiver' TWN) ook de afspraak opgenomen werd de posten intrest, goodwill en beroepsrisico uit het tarief te elimineren en gedurende een periode van 16 jaar in een fonds te storten waaruit de huisartsen na beëindiging van hun praktijk een genormeerde vergoeding zouden gaan ontvangen.

Voor de notarissen en de raadgevend ingenieurs is het TWN-overleg, in tegenstelling tot de medische vrije beroepen, een periode met volledig nieuwe ontwikkelingen in de relatie met de overheid.

### De notarissen

De uitvoering van de TWN is bij deze beroepsgroep relatief weinig gevorderd. In feite is het TWN-overleg i.c. het overleg terzake van de vaststelling van aanvaardbare inkomensniveaus nauwelijks van de grond gekomen. Gegeven deze situatie zijn 'beleidsresultaten' in termen van norminkomen, restposten en aanvaardbaar inkomensniveau niet mogelijk.

### Uitgangssituatie (juli 1981)

Op grond van enquêtegegevens over het eerste half jaar 1979 en een door de KNB zelf voorgesteld vergelijkingsinkomen werd een positieve restpost van f 65.000,-- becijferd (zie : TK 15994, nr. 2 en 16507, nr. 9). Mede op grond hiervan werd medio 1980 besloten de tarieven voor onroerend-goedakten met 6% te verlagen. Op grond van de uitspraak van de Haagse Rechtbank op 28 november 1980 werd de hier bedoelde wijzigingsbeschikking buiten werking gesteld, zodat de oorspronkelijke Prijzenbeschikking Notarissen 1980 van kracht bleef (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3., de totstandkoming van de TWN).

Op 12 februari 1981 verviel ook deze laatste Prijzenbeschikking. Daar op dat moment nog geen uitspraak was verkregen in het door de Staat aangetekende beroep, werd op dat moment afgezien van een specifieke prijsmaatregel voor deze beroepsgroep. Aldus was de overheid, ten tijde van het van kracht worden van de TWN, in afwachting van nieuwe gegevens, teneinde op basis hiervan te bepalen hoe het prijs-/inkomensbeleid met betrekking tot het notariaat verder gevoerd zou worden. Inmiddels



## Analyse

volgde in maart 1982 de aanwijzing van de notarissen als categorie van vrije beroepsbeoefenaars waarop de TWN van toepassing was.

In deze uitgangssituatie was er geen overeenstemming inzake het voorlopig norminkomen tussen overheid en KNB. Hoewel in TWN-verband over deze zaak nog geen concreet overleg gevoerd was bestonden er wel enige indicaties. Zo was het standpunt van de overheid dat BBRA-schaal 148-maximaal aangehouden zou moeten worden inzake het salarisbestanddeel. De KNB stelde zich op het standpunt van schaal 153-maximum (aangevuld met een toeslag ter compensatie van de opgelopen inkomensachterstand door de 'wachttijd' als candidaatnotaris).

De situatie met betrekking tot de inkomensgegevens laat zien dat er in 1980 enquêtegegevens beschikbaar waren over de eerste helft van 1979. Op grond hiervan constateerde de Minister van Economische Zaken een restpost van f 65.000,--.

In 1981 kwamen resultaten beschikbaar van een structuurenquête over de jaren 1977-1980. (Rapport: Paardekooper & Hoffman, uitgebracht 3 juli 1981). Gevoegd bij resultaten uit eerdere enquêtes bleek hieruit dat er sprake was van een conjunctuurbeweging. Op basis van deze structuurenquête werd vervolgens een kosten-inkomenssteekproef over 1979 en 1980 uitgevoerd. De respons bleek echter van dien aard dat geen conclusies konden worden getrokken (TK, 16507, nr. 23, pag. 14). Zowel het feit dat geen overeenstemming bestond over een voorlopig norminkomen als wel het ontbreken van betrouwbare en eenduidige gegevens met betrekking tot de inkomenssituatie maakte het vaststellen van een restpost tot een discutabele zaak. De Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken drukten zich in dit verband zo uit, dat er 'wellicht ook bij notarissen een positieve restpost bestaat van 20% of meer' (TK, 16507, nr. 10, pag. 4).

Belangrijke vraagstukken in verband met de inkomenssituatie bij het notariaat waren de ondoorzichtigheid van de tariefstructuur en de geconstateerde conjunctuurbeweging. Zo gelden voor onroerend-goedtransacties uniforme tarieven, terwijl voor overige zaken minimumtarieven bestaan. Van deze laatste wordt veelal afgeweken met als gevolg dat over het geheel genomen een zekere ondoorzichtigheid bestaat. Verder heeft het notarisberoep de laatste 20 à 30 jaar een ontwikkeling doorgemaakt waaruit valt op te maken dat de inkomsten uit onroerend-goedtransacties steeds belangrijker zijn geworden. Tegelijkertijd is de ontwikkeling van de overige tarieven achtergebleven bij de kostenontwikkeling. Deze structurele onevenwichtigheid leidt ertoe dat notarispraktijken meer en meer afhankelijk zijn geworden van de onroerend-goedmarkt teneinde compensatie te vinden voor de niet kostendekkende tarieven bij de overige zaken (advisering en vormen van rechtshulp). Voor de KNB is deze onevenwichtigheid in de tariefstructuur mede aanleiding om de conjunctuurgevoeligheid van het notarisinkomen te benadrukken. In het verlengde hiervan meent de beroepsorganisatie dan ook dat de notarissen ten onrechte zijn aangewezen in het kader van de TWN (waarover verderop meer).



Immers het criterium van de gebrekkige marktwerking zou gegeven deze feitelijke gang van zaken niet van toepassing zijn.

Het ontbreken van overeenstemming inzake het norminkomen, het gebrek aan gegevens omtrent de feitelijke inkomenssituatie en de onduidelijke relatie tussen tarieven, volume en inkomen maken dat er voor 1981 geen aanvaardbaar inkomensniveau is vastgesteld. Ook voornemens terzake zijn niet aan de orde. Het duurt zelfs nog geruime tijd alvorens daadwerkelijk overleg gevoerd zal gaan worden. Doordat aldus het prijs-/inkomensbeleid voor deze beroepsgroep nog weinig substantieel is, geldt de facto na juli 1981 alleen het prijsbeleid. Dit beleid werd (gelet op de voorgeschiedenis) niet gevoerd in de vorm van sectorprijzenbeschikkingen maar met behulp van (kern)afspraken tussen Economische Zaken en de KNB. In het lopende jaar werd in dit kader een verhoging toegestaan van de minimumtarieven, evenredig aan het stijgingspercentage voor diensten uit de algemene prijzenbeschikking goederen en diensten. De onroerend-goedtarieven veranderden vooralsnog niet.

In het najaar van 1981 maakt men aan overheidszijde de balans op in verband met het prijs-/inkomensbeleid voor deze beroepsgroep en men stelt op grond hiervan een beleidsplan op voor de langere termijn. Geconstateerd werd op dat moment onder meer:

- Voorlopig norminkomen ontbreekt.
- Er zijn indicaties dat de omzet- en inkomensontwikkeling conjunctuurgevoelig zijn. Dit laatste voedt de gedacht van een meerjarenbenadering. Vooralsnog ontbreken gegevens waaruit een conjunctuurcyclus valt af te lezen.
- Het inkomen zou binnen het notariaat ongelijkmatig verdeeld zijn (meer en minder rendabele praktijken).
- Door de differentiatie in het tarief is de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid moeilijk toepasbaar.
- De indruk bestaat dat de huidige tariefstructuur onevenwichtig is, arbitrair is onderbouwd en derhalve onduidelijk en oncontroleerbaar is.

Een en ander maakte het noodzakelijk dat het TWN-overleg op korte termijn begonnen zou moeten worden. Gelet op de problemen inzake het norminkomen zou in het kader van de functiewaardering gekozen moeten worden voor de 'zware modaliteit'.

Overleg over de tariefstructuur zou prioriteit verdienen, waarbij in eerste instantie meer duidelijkheid verkregen moet worden inzake de inhoud van het notariële dienstenpakket. Een en ander impliceerde een goede interdepartementale coördinatie teneinde voor deze beroepsgroep tot een adequate vorm en inhoud van het prijs-/inkomensbeleid te komen (in dit verband zou wellicht ook gekeken moeten worden naar het standplaatsenbeleid).

Op 31 januari 1983 vond de eerste bespreking plaats tussen vertegenwoordigers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Justitie (overheidsdelegatie) en een delegatie van de KNB. Deze laatste werd bijgestaan door financiële deskundigen. Besproken werden: de status

## Analyse

van het overleg (het streven om te komen tot een definitief norminkomen), de problematiek inzake de tariefstructuur (oprichting van een werkgroep onder voorzitterschap van Economische Zaken) en het intermediair beleid 1983.

Op 4 februari 1983 vindt vervolgens een oriënterend gesprek plaats tussen Economische Zaken en de KNB inzake de tariefstructuur (lange termijn ontwikkeling in de onroerend goed sector). Een van de uitkomsten hiervan was dat vooralsnog de onroerend-goedtarieven geen mutatie behoeven en dat de KNB voorstellen zal ontwikkelen met betrekking tot het verschaffen van meer inzicht in verband met het 'meerwerk' bij minimum tarieven.

Blijkens het verslag over 82/83 (16507, nr. 30) zijn in 1982 (evenals in 1981) de minimum tarieven verhoogd conform de bepalingen van de Prijzenbeschikking goederen en diensten 1982. Verder zijn de propositionele onroerend-goedtarieven in 1982 niet verhoogd. Daarnaast werden begin 1983 nieuwe tarieven ingevoerd voor onvoltooide veilingen.

In verband met de gegevensverzameling kon gemeld worden dat rapportage van de kosten/inkomensenquête over 1979 en 1980, met een meer bevredigende respons, inmiddels had plaatsgevonden.

Tevens werd melding gemaakt van het overleg over de wijze van vaststelling van een meer definitief norminkomen en het overleg inzake de tariefstructuur. Al met al blijkt dat ook voor 82/83 nog weinig substantiële TWN-resultaten bereikt zijn.

In het najaar van 1983 wordt (van overheidszijde) een taakopdracht geformuleerd ten behoeve van het overleg over norminkomens in het notariaat. Gesteld wordt dat het doel van het overleg is te komen tot een meer definitief norminkomen. Als uitgangspunten voor de wijze van vaststelling van dit norminkomen gelden de WUN- en de WIVB-rapportage.

Teneinde deze uitgangspunten nader uit te werken wordt voorgesteld om twee werkgroepen in het leven te roepen. De eerste werkgroep zal tot taak hebben om op basis van het WUN-rapport te komen tot voorstellen met betrekking tot een salarisbestanddeel en eventuele correctie in verband met permanente bijzondere omstandigheden. De tweede werkgroep zal tot taak hebben een voorstel aan 'het overleg te doen inzake de aankleding overeenkomstig de richtlijnen van het WIVB-rapport'.

In de periode dat de zojuist genoemde taakopdracht aan de orde is maakt de KNB aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid haar bezwaren kenbaar ten aanzien van het feit dat de notarissen zijn aangewezen in het kader van de TWN. In dit verband worden tevens de WUN- en WIVB-rapportages van de hand gewezen als onvoldoende draagvlak biedend voor een open en reëel overleg. De conclusie van de KNB is dat de notarissen ten onrechte aangewezen zijn en dat uit dien hoofde het overleg tussen overheid en KNB ook geen TWN-overleg kan zijn.

Een en ander leidt tot een gesprek tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de KNB op 18-1-1984. Over de noodzaak tot aanwijzing wordt geen overeenstemming bereikt. Wel bepleit de Minister dat



## Exploratie en evaluatie

onder toezegging van nog nader te geven schriftelijke reacties van zijn kant, het overleg op korte termijn dient te beginnen.

Op 8 juni 1984 volgt dan het eerste bestuurlijke overleg inzake norminkomens notariaat. Naar aanleiding hiervan wordt de 'taakopdracht' (zie herfst 1983) gewijzigd in die zin dat twee technische werkgroepen gevormd worden die de besluitvorming in het bestuurlijk overleg zullen voorbereiden. Het betreft de werkgroepen:

- functiewaardering;  
dient voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot het salarisbestanddeel en een eventuele correctie in verband met permanent bijzondere omstandigheden;
- omzet-/kostenenquête;  
dient voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot inhoud en vormgeving van de omzet-kostenenquête.

Inmiddels waren de beleidsvoornemens van de regering voor 1984 bekend gemaakt. Hieruit bleek dat in het kader van de deregulering het Kabinet besloten had materieel een terughoudend prijsbeleid te voeren (Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Economische Zaken, 16507, nr. 43). Met betrekking tot de notarissen wordt dan ook verderop in deze Brief opgemerkt:

- (--) Tot 1 januari 1984 vielen de notarissen (en de advocaten) onder de Prijzenbeschikking goederen en diensten 1983. Met het vervallen van die Prijsbeschikking vervielen derhalve ook voor deze beroepsgroepen de formele prijsvoorschriften. De overheid zal in afwachting van de concrete toepassing van de TWN op deze beroepsgroepen ten aanzien van de tarieven van deze beroepsgroepen in navolging van het algemene prijsbeleid afzien van formele prijsvoorschriften, mits de betrokken beroepsgroepen bereid zijn zich op het punt van de tariefontwikkeling zeer terughoudend op te stellen (--) (pag. 4).

In aansluiting hierop bevat het verslag over het gevoerde prijs-/inkomensbeleid c.q. uitvoering TWN in 1983/1984 met betrekking tot de notarissen dan ook voornamelijk ontwikkelingen in de tariefsfeer, te weten:

- met ingang van 1 maart 1983 werden de minimumtarieven door de KNB met 3% verhoogd;
- met ingang van 1 september 1983 werd deze verhoging verruimd tot 4,2%, conform de Prijzenbeschikking Goederen en Diensten 1983;
- begin 1984 werden de minimumtarieven wederom verhoogd met 1%, de overige tarieven bleven onveranderd;
- de Prijzenbeschikking Goederen en Diensten 1983 is per 1-1-1983 vervallen en niet gecontinueerd (pag. 10).

### Resumerend:

Gedurende de periode juli 1981 - september 1985 zijn bij de notarissen materieel geen TWN-resultaten bereikt. Inzake norminkomen, restposten, en aanvaardbaar inkomensniveau zijn afgezien van procedurele afspraken geen concrete resultaten geboekt. In feite is de definitieve vaststelling



van de taakopdracht op 6 september 1984 het meest tastbare resultaat in relatie tot de TWN. Het 'bestuurlijk overleg' als een soort van 'voorportaal' voor het eigenlijke TWN-overleg coördineert de werkgroepen functievergelijking en omzet-kostenenquêtes. In samenhang met de reeds langer bestaande 'werkgroep structuur notaristarieven' moet een en ander in de naaste toekomst tot meer concrete resultaten leiden.

### **Raadgevend ingenieurs**

De raadgevend ingenieurs worden gerekend tot de technische beroepsgroepen. In het Aanwijzingsbesluit van maart 1982 wordt over deze categorieën opgemerkt dat de inkomens een grotere invloed ondervinden van de marktwerking. Dat derhalve in het prijs-/inkomensbeleid met de daaraan verbonden risico's rekening dient te worden gehouden alsmede met de in het inkomen tot uitdrukking komende conjunctuurbeweging. Verder onderkent de wetgever enige onderlinge kwaliteitsconcurrentie (naam en faam) en het bestaan van een (per categorie) gezamenlijke gedragsregeling. Dit laatste leidt evenwel niet in alle gevallen tot uniforme tarieven. Kortom de raadgevend ingenieurs als vrije beroepsbeoefenaars (voor wie de vestiging vrij is) vertonen in niet onbelangrijke mate bedrijfsmatige aspecten in de wijze waarop het beroep wordt uitgeoefend. Wellicht nog meer dan bij notarissen geldt dat de uitvoering van de TWN bij deze beroepsgroep, gedurende de onderzoeksperiode, niet of nauwelijks tot resultaten heeft geleid. Mede om deze reden volgen we ook hier de weg van de integrale rapportage inzake norminkomen, restposten en aanvaardbaar inkomensniveau (voor zover vastgesteld).

### **Uitgangssituatie (juli 1981)**

Sedert 1976 leefde bij de ONRI de wens om de honoreringsstructuur te herzien. Mede op basis van het in november 1979 beschikbaar gekomen functiewaarderingsrapport (Rapport Raadgevend Bureau Zuidema) kwam de ONRI in 1980 met voorstellen. Deze behelsden een differentiatie van tarieven gebaseerd op de verschillende schaalinkomens van (BBRA-1949) 148 tot en met 154. Deze differentiatie van minimum- en maximum-uurtarieven had te maken met een klasse-indeling van raadgevend-ingenieurswerkzaamheden. In het verslag over het in 1980 gevoerde prijs-/inkomensbeleid (16507, nr. 9) merkt de Minister van Economische Zaken dit voorstel aan als een formele vernieuwing van de honorariumregeling voor raadgevend-ingenieurswerkzaamheden, en zegt toe dat dit voorstel zal worden bezien in het licht van de resultaten van de discussie omtrent de meer definitieve vaststelling van het norminkomen voor deze beroepsgroep. Bij deze discussie gaat de overheid vooralsnog uit van een voorlopig norminkomen dat gebaseerd is op schaal 150. Tevens is men ervan uitgegaan dat op basis van dit voorlopig norminkomen geen restposten voorkomen die buiten de onzekerheidsmarge vallen. Men zou vervolgens in 1981 starten met het overleg over de opzet van een nieuwe kosten- en omzetenquête. De beschikbare gegevens op dat moment hadden betrekking op een over 1978 gehouden kostenenquête. Het op deze beroepsgroep van toepassing zijnde prijs-/inkomensbeleid was in de uitgangssituatie de facto prijsbeleid (Prijzenbeschikking raadgevend ingenieurs 19 mei 1981) en dus mutatiebeleid.

## Exploratie en evaluatie

In 1982 werd vervolgens op basis van de Prijzenbeschikking van 5 april 1982 een prijsverhoging toegestaan, gebaseerd op trendmatige kostenverhoging. Hoewel geen nieuwe kosten- en inkomensgegevens beschikbaar waren, werd opnieuw uitgegaan van het ontbreken van een restpost. Wel kwam de ONRI in mei 1982 met een vooronderzoek naar inkomens vrije beroepsbeoefenaars en naar de rentabiliteit van ONRI-lidbureaus. Hierin werden tevens bezwaren geuit, dat de raadgevend ingenieurs aangewezen waren in het kader van de TWN.

Inmiddels was, sinds het van kracht worden van de TWN en het daarop volgende Aanwijzingsbesluit, de overheid tot de slotsom gekomen dat overleg met de beroepsgroep enige prioriteit verdiende. Immers, zo constateerde men intern, er was sprake van:

- de al vanaf 1976 door de ONRI geuite wens de tarieven te herstructureren, en het uit 1980 daterende definitieve voorstel daarvoor;
- het beschikbaar zijn van een functiewaarderingsrapport (1979);
- het uitgevoerde vooronderzoek naar inkomen en rentabiliteit (1982);
- de hieruit blijken, door de ONRI verrichte inspanningen om zijn wensen te onderbouwen (kortom de bij de ONRI geconstateerde grote overleg-bereidheid).

Het eerste overleg in het kader van de TWN vond plaats op 10-2-1983. Hoofdpunten van dit eerste overleg waren:

- de structuur van de beroepsgroep (onder andere inzicht in de tariefstructuur en de wijze van functioneren van de bureaus);
- de functiewaardering en de behandeling van het bestaande functiewaarderingsrapport.

Zowel dit eerste als het verderop in dit jaar (juni 1983) gevoerde overleg waren strikt genomen procedureel. Concrete 'TWN-beslissingen' werden niet genomen. De specifieke aard en positie van raadgevend ingenieursbureaus (directeur-eigenaar, relatie tot medewerkers, vermogenspositie van bureaus, het bedrijfsmatig karakter, etc.) boden voorsnog weinig relevante aanknopingspunten voor de toepassing van de TWN vanuit de bestaande systematiek van het prijs-/inkomensbeleid. Bijvoorbeeld de doorberekening van een bepaald norminkomen naar de tarieven van de raadgevend ingenieurs was onduidelijk. Verder ontbrak het aan inzicht in de feitelijke inkomenssituatie van de beroepsbeoefenaars, nog los van de vraag hoe de individuele (vrije) beroepsbeoefenaars afgebakend dienden te worden in het bureau, zijnde een op winst gerichte onderneming.

Voor 1983 gold het Prijsbeleid conform de Prijsbeschikking van 30-4-1983 (verhoging uurtarief met 1,2%, in overeenstemming met ontwikkeling van salaris vergelijkingsambtenaar). Kortom ook voor 1983 bleef het bij een mutatiebeleid. Op 5 april 1984 verliep deze laatste prijsbeschikking en deze werd vervolgens niet verlengd.

Dit hield verband met het besluit van het Kabinet om een terughoudend prijsbeleid te voeren. Evenals voor de notarissen ziet men af van formele prijsvoorschriften, mits de betrokken beroepsgroep bereid is zich op het punt van de tariefontwikkeling zeer terughoudend op te stellen. Dit laatste betekende overigens niet dat het verkrijgen van nieuwe gegevens over tarieven en inkomens niet meer nodig zou zijn.



In 1984 was het verslag in het kader van de TWN geheel toegespitst op de kwestie van de tariefstructuur. Er werd gesproken over de normering van uurtarieven met als optie dat er drie klassen te onderscheiden zijn (hoog, middel, respectievelijk laag niveau). Deze indeling betreft de aard van de werkzaamheden en de daartoe vereiste kwalificaties van de adviseurs.

In september 1984 wordt tot slot in overleg met de ONRI overeengekomen dat de redelijkheid van de tarieven en het daarin begrepen inkomensbestanddeel door Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoordeeld zal worden op basis van omschrijvingen van de eerder genoemde klasse-indelingen. De TWN behoeft hierbij niet te worden toegepast. De aanwijzing blijft evenwel gehandhaafd.

### **Resumerend**

De TWN is gedurende de onderzoeksperiode de facto niet toegepast bij de raadgevend ingenieurs. Betrokkenen zijn het erover eens dat de werking van de markt bij deze beroepsgroep een substantiële betekenis heeft. Met name 'het volume' (het aantal opdrachten) is marktafhankelijk. Het ondernemersrisico is aanzienlijk en roept eerder het beeld op van de ondernemer in de marktsector dan van de individuele vrij gevestigde beroepsbeoefenaar. Mede door de bedrijfsmatige aspecten van dit beroep is de discussie over het norminkomen verplaatst naar de tariefstructuur. De normering van uurtarieven (klasse-indeling) is, evenals vóór de inwerkingtreding van de TWN, het centrale thema van overleg tussen overheid en beroepsgroep. Dit resultaat impliceert eerder ordening van functies binnen het beroep dan het doorvoeren van een inkomenspolitieke maatregel.

### **6.3. Vergelijkende analyse tussen verschillende overlegsituaties**

Uit een vergelijking tussen de verschillende overlegsituaties in het kader van de TWN krijgen we zicht op het verschil in onderhandelingsgedrag van de beroepsgroepen en hiermee samenhangende onderhandelingsposities. Immers beroepsgroepen verschillen onderling niet alleen naar de wijze en aard van de beroepsuitoefening, maar ook in termen van: historisch gegroeide verhoudingen met de overheid; de mate waarin het beleidsnetwerk, waarbinnen de georganiseerde beroepsgroep zich positioneert, uitgegroeid is en zich over een breed terrein kan manifesteren; de organisatiekracht en het strategisch vermogen van de beroepsorganisatie.

In dit verband is het vooral interessant om te kijken naar de medische vrije beroepen, en dan vooral de medische specialisten en de huisartsen. 'Immers deze klassieke vrije beroepen beschikken over de langste traditie in de hier bedoelde zin van relatievorming naar de overheid toe. Verder zijn voor de overheid (die als 'actor' een 'constante' is in de verschillende overlegsituaties) de medische vrije beroepen ook het meest interessant in inkomenspolitieke zin. We zullen derhalve in eerste instantie de medische specialisten vergelijken met de huisartsen, daarna gaan we nog kort in op de andere beroepsgroepen.

### **Medische specialisten versus huisartsen**

Bezien we de uitkomsten van het TWN-overleg over de periode juli 1981



tot aan het voorjaar van 1985 voor de medische specialisten en de huisartsen, dan constateren we dat de uitvoering van de TWN voor deze twee belangrijke beroepsgroepen in de medische sector tot uiteenlopende resultaten heeft geleid. Overzicht 6.1. geeft hiervan een beeld.

Zo geldt voor de huisartsen in vergelijking met de medische specialisten dat veeleer concrete TWN-doelstellingen zijn bereikt (vaststelling definitief norminkomen en een mede hierop gebaseerd aanvaardbaar inkomensniveau) en dat tevens een concreter vastgelegde inkomensdaling is bewerkstelligd dan voor de medische specialisten, waarvoor veel minder specifieke formuleringen in de overeenkomst zijn opgenomen. Hoe is dit verschil nu te verklaren?

Hoewel de Minister (van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) formeel de bevoegdheden had (en heeft) om eenzijdig (dat wil zeggen zonder dat daarover overeenstemming bereikt is met de betreffende beroepsgroep) aanvaardbare inkomensniveaus vast te stellen, zal dit in de praktijk niet snel gebeuren. Althans tot op dit moment is van deze bevoegdheid nog geen gebruik gemaakt. Immers, overleg in het kader van de TWN dient, zoals in paragraaf 6.2. is vermeld, open en reëel te zijn, hetgeen betekent dat reacties van de georganiseerde beroepsgroep op voorstellen van de overheid door deze laatste serieus genomen moeten worden en uitsluitend op basis van zakelijke argumenten geaccepteerd of verworpen kunnen worden. Kortom, TWN-overleg tussen overheid en beroepsgroepen lijkt veel op het gebruikelijke onderhandelen over arbeidsvoorwaarden, inclusief de voor betrokken partijen bekende ontwijkings-, vertragings- of blokkeringsstrategieën. Het onderhandelingsgedrag van zowel de huisartsen als de medische specialisten wordt dan ook mede ingegeven door de belangen die in de ogen van deze beroepsgroepen op het spel staan en de mogelijkheden en middelen waarover de georganiseerde beroepsgroepen beschikken. Indien we nu de verschillen in TWN-resultaten tussen huisartsen en medische specialisten bezien, dan moeten we deze in eerste instantie zien tegen de achtergrond van beider uitgangsposities.

Vóór 1981 en 1982 werden voor de huisartsen géén positieve restposten geconstateerd (zie verslag prijs-/inkomensbeleid en uitvoering TWN, september 1983, TK-stukken, 16507, nr. 30). Voor de medische specialisten daarentegen werden op basis van het rapport van de neutrale deskundigen (januari 1982, TK-stukken, 16507, nr. 6) voor ten minste 13 specialismen positieve restposten geconstateerd.

Constaterende dat de medische specialisten een dominante positie innemen binnen het Nederlandse systeem van de gezondheidszorg en als beroepsgroep gemiddeld op het hoogste inkomensniveau zitten, mogen we concluderen dat de medische specialisten bij de uitvoering van de TWN aanmerkelijk méér te verliezen hadden (en hebben) dan de huisartsen. Bijgevolg mocht men verwachten dat het verzet bij de medische specialisten reeds bij de aanvang van het TWN-overleg groter zou zijn dan bij de huisartsen.

Naast verschillen in uitgangspositie voor de twee beroepsgroepen spelen, zoals gezegd, ook verschillen in mogelijkheden en middelen een rol.

**Overzicht 6.1.**  
 TWN-resultaten bij huisartsen en medische specialisten.

	Huisartsen	Medische specialisten
a. Definitief norminkomen	<b>Ja</b> , sinds november 1984	<b>Nee</b> , hangende een functiewaardingsonderzoek gaat men opnieuw uit van een voorlopig norminkomen
b. Aanvaardbaar inkomensniveau 1984	<b>Ja</b> , rekening houdend met de budgettaire situatie is dit vastgesteld op het niveau van 1983, hetgeen <i>f</i> 2.300 onder het norminkomen ligt	<b>Nee</b> , vanwege het ontbreken van deugdelijke gegevens. Wel is degressie ingevoerd (Generaal Accoord)
c. Aanwezigheid positieve restposten	<b>Nee</b> , hetgeen betekent dat het norminkomen grotendeels samenvalt met het aanvaardbaar inkomensniveau	<b>Niet</b> vastgesteld wegens ontbreken van gegevens. Conform het Generaal Accoord zal er een integrale enquête gehouden worden naar structuur, kosten en opbrengsten
d. Reële inkomensachteruitgang	<b>Ja</b> , expliciet, onder meer inkomensoffer in verband met praktijkverkleining en keuze van de vergelijkingsfiguur	<b>Ja</b> , impliciet. Hoewel niet objectief meetbaar (zie ontbreken gegevens), mag men een reële inkomensdaling verwachten t.g.v. maatregelen in tarieven, sfeer, invoering degressie en bereidheid meer te werken aan bezuinigingen in de kostenfeer voor totaal 165 miljoen



Zonder uitputtend te willen zijn, noemen we hier een aantal factoren die tezamen het verschil in strategisch vermogen tussen de beroepsgroepen aangeven.

Ten eerste: verschil in onderhandelingstraditie. Voor de huisartsen was het bestaan van een norminkomen reeds een geaccepteerde realiteit. Voor de medische specialisten wordt deze normering pas echt reëel sinds het van kracht worden van de TWN. Aldus werden de aanbevelingen van de Commissie Van Mansvelt betreffende de herziening van de tariefstructuur ervaren als een diep ingrijpende breuk met de bestaande traditie van mutatiebeleid.

Ten tweede: verschil in tariefstelsels. Voor de huisartsen is het abonnementstarief voor ziekenfondspatiënten de belangrijkste inkomstenbron. Bij een bepaald aantal ingeschreven ziekenfondspatiënten beschikt de huisarts over een vastomlijnde inkomensgarantie. Huisartsen zijn daarom gebaat bij het vaststellen van een normpraktijk. De medische specialist bevindt zich in geheel andere omstandigheden. Deze beroepsbeoefenaar beschikt over meer vrijheid de eigen work-load, en dus het eigen inkomensniveau te bepalen. In algemene zin geldt hier dus niet het voordeel van een geformaliseerde normpraktijk.

Ten derde: verschil in variantie van beroepsuitoefening. Binnen de beroepsgroep medische specialisten zijn verschillende specialismen te onderscheiden. Deze specialismen hebben elk hun wetenschappelijke vereniging die binnen LSV-verband opereert. Grote verschillen in beroepsuitoefening maken het overleg tussen overheid en LSV gecompliceerder doordat voorstellen steeds getoetst moeten worden aan situaties en omstandigheden zoals die gelden voor de afzonderlijke specialismen. Dit maakt de zaak niet alleen tijdrovend, maar ook technisch gecompliceerd. Voor de huisartsen geldt dit in mindere mate, omdat er ten aanzien van de beroepsuitoefening meer éénvoudigheid is.

Ten vierde: verschil in beleidsafhankelijkheid. De huisartsen hebben baat bij een versterking van de eerstelijns gezondheidszorg, hetgeen een uitgangspunt van het overheidsbeleid is. Dit laatste kan de huisartsen ertoe brengen zich bij inkomensaangelegenheden coöperatief op te stellen met het oog op te verwachten voordelen bij de herstructurering van de gezondheidszorg. Voor de medische specialisten geldt dat zij te boek staan als belangrijke kostenveroorzakers in de tweede lijn. In die zin is de overheid in zekere mate afhankelijk van de medewerking van de specialisten aan de ziekenhuisbudgettering. Dit laatste maakt dat de specialisten wat te vergeven hebben, hetgeen hun onderhandelingspositie bij het inkomensoverleg sterker maakt.

Het vorenstaande samengevat laat een gevarieerd beeld zien van het inkomensbeleid voor medici. Vaststaat dat uitkomsten en resultaten van het prijs-/inkomensbeleid niet uitsluitend naar inkomenspolitieke maatstaven gemeten kunnen worden, zeker voorzover het de medische beroepsgroepen betreft. Inkomensbeleid moet in deze sector veeleer gezien worden als een onderdeel van de herstructurering van het zorgsysteem als zodanig. Immers, binnen dit systeem hangen beroepspolitieke aangelegenheden op een indringende wijze samen met de organisatie en beheersing van de voorzieningen. Vrije-beroepsuitoefening is, maatschappelijk ge-

zien, het aanbod van diensten en zorg op een zodanige manier organiseren, dat taakinhoudelijk de autonomie van de individuele beroepsbeoefenaar groot is, en dat in economische zin gewerkt wordt voor 'eigen rekening en risico' (3). Deze wijze van beroepsuitoefening heeft er mede toe geleid dat de beroepsgroep in de samenleving een aanzienlijke machtspositie heeft verworven. Deze positie komt met name tot uiting in vergelijking met andere vrije beroepen in het kader van de TWN.

### **Medische vrije beroepen versus overige vrije beroepen**

Uit het voorgaande blijkt dat het TWN-overleg, en de facto het hele prijs-/inkomensbeleid, vooral een zaak is tussen overheid en medische vrije beroepen. Het is niet overdreven om te stellen dat het overleg met de **niet**-medische vrije beroepen voor de overheid een afgeleide is van dat wat naar de medici toe reëel en haalbaar bleek te zijn. Wellicht oordeelde de overheid dat er enige grond bestond om de juridisch-ambtelijke beroepen (notarissen, advocaten, register-accountants) voor inkomenspolitiek overleg in aanmerking te laten komen. Immers, notarissen worden mede door de Minister van Justitie benoemd, en advocaten spelen een belangrijke rol in een brede maatschappelijke toegankelijkheid van het rechtssysteem als zodanig. Voor de technisch-bouwkundige beroepen was reeds van begin af aan duidelijk dat de marktafhankelijkheid en dus de inkomensvorming zodanig was, dat een direct inkomensbeleid wellicht wat te zwaar aangezet zou zijn. Kortom voor het overleg met de niet-medische vrije beroepen is het méér van belang gebleken wat onder een vrij beroep te verstaan, dan om te komen tot de normering van het inkomensniveau. De praktisch uitsluitend procedurele resultaten van het TWN-overleg ondersteunen deze gedachte.

Het is nu inmiddels voor de overheid duidelijk dat gerichte wetgeving voor deze beroepen met het oog op de inkomensvorming niet nodig is. Een interessante uitzondering hierop vormen wellicht de notarissen. We komen hier in hoofdstuk 7 nog op terug.

### **6.4. Proceskenmerken van het overleg**

Op grond van hetgeen in paragraaf 6.2. en 6.3. aan de orde is geweest, zou men bijna kunnen concluderen dat het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, c.q. de uitvoering van de TWN, een beleid is geweest dat uiteindelijk toch vooral gericht was op de medische vrije beroepen. Deze constatering, hoewel ongenueanceerd lijkend, geeft reeds aan dat de uiteindelijke bedoelingen en inzet van onderhandelende partijen in het overleg, in wezen bepalend zijn voor de uitkomsten. Immers er wordt een wet toegepast op categorieën die, krachtens aanwijzingscriteria (zie het Aanwijzingsbesluit terzake van maart 1982), daarvoor in aanmerking komen. Hoewel een ieder rechtens dezelfde behandeling, lees mogelijkheden, krijgt, is het toch zo dat het resultaat bij bepaalde beroepsgroepen méér telt dan bij anderen. Dit verschijnsel is op zich zelf niet uitzonderlijk of exceptioneel (hoewel grenzen van het haalbare bereikt werden, hetgeen een begin had kunnen betekenen voor het ondermijnen van de rechtszekerheid !), maar roept wel de vraag op in hoeverre proces-



kenmerken van het overleg een verklarende factor zijn voor de resultaten van het overleg.

Indien we de proceskenmerken van het overleg nader in ogenschouw nemen, dan moeten we deze in eerste instantie herleiden naar de betrokken actoren, te weten de overheid aan de ene kant en de beroepsgroepen aan de andere. De processen waar het hier om gaat doen zich voor binnen kaders die we omschrijven als beleidsnetwerken zoals door de overheid en de beroepsgroepen gevormd rondom het inkomenspolitieke vraagstuk van het vrije beroep. Voor de overheid betekent dit dat er uiteenlopende waardenoriëntaties en regel-impulsen met elkaar geconfronteerd worden, en vervolgens geïntegreerd worden tot: voorstellen, standpunten, uitgangspunten, werkplannen, etc., door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit te dragen. In deel II, hoofdstuk 4, hebben we in dit verband een onderzoeksmodel ontwikkeld. We onderscheiden daarin 'contexten' die voor de overheid een andere invulling en dus betekenis hebben dan voor de beroepsgroepen. Aldus wordt het onderhandelingsproces voor de overheid per beroepsgroep bepaald door specifieke opties en motieven die operationeel worden in het concrete overleg.

Evenzo geven de beroepsgroepen vanuit hun specifieke context vorm aan het onderhandelingsproces. Immers door het overleg zijn de beroepsgroepen gekoppeld aan het beleidsnetwerk. Dit betekent ook dat vanuit het overleg (voorstellen, uitkomsten, resultaten) impulsen worden doorgegeven aan de per beroepsgroep specifieke context, zoals achterban en belendende sectoren. Aldus interacteren onderhandelingsresultaten en proceskenmerken met elkaar, en dienen derhalve in onderling verband beoordeeld te worden. In overzicht 6.2. wordt een en ander gestileerd samengevat.

Elke cel levert een confrontatie op tussen de 'context' van de overheid met de 'context' van de betreffende beroepsgroep. Aldus onderscheiden we analytisch negen proceskenmerken die per beroepsgroep een specifieke betekenis hebben voor de overlegresultaten. We hebben achtereenvolgens deze cellen aan de hand van korte typeringingen ingevuld voor de medische specialisten, huisartsen, notarissen en raadgevend ingenieurs. De interpretatie van dit overzicht vindt mede plaats in hoofdstuk 7 en 8.

## Overzicht 6.2.

Overheid	Beroepsgroep		
	beroepsorga- nisisatie	werkveld	maatschappij
<b>A. politieke context:</b> - Kabinet - Parlement - Politieke partijen			
<b>B. Bureaucra- tisch (ambte- lijke context:</b> - Departementen - Commissies - Werkgroepen			
<b>C. Maatschappe- lijke context:</b> - Rechtvaardig- heid - Doelmatigheid - Rechterlijke macht			



	Medische specialisten		
	I Beroepsorganisatie	II Werkveld	III Maatschappij
Overheid			
A. Politieke context	<p>Grote invloed, gezag, dominant,</p> <p>Ambigue, wisselende prioriteiten; ontvankelijk voor kritiek van beroepsorganisatie; inkomens te hoog</p>	<p>Homogeen, hoge organisatiegraad, ondanks specialismen</p> <p>Ambitieuze plannen, doch eerder symboliek dan realiteit</p>	<p>Kritisch volgend, vindt inkomens te hoog</p> <p>Ambitieuze plannen, doch weinig consequent en consistent</p>
B. Bureaucratisch/ ambtelijke context	<p>Opereert uiterst strategisch; kiest zeer doordacht positie tussen meegaand en terughoudend</p> <p>Uiteenlopende belangen, die een snelle, en eenduidige onderhandelingsstrategie verstoren</p>	<p>Kritisch, doch voldoende meegaand om coalities te vormen</p> <p>Kritisch, doch vaak technische uitwerkingen van probleemstellingen</p>	<p>Kritisch, men vindt dat er te weinig initiatieven ontplooid worden</p> <p>Geen eenduidige opstelling. Vaak versnipperd naar thema's</p>
C. Maatschappelijke context	<p>Doordachte p.r. activiteit, Meestal terughoudend, altijd uiterst gespitst op de belangen van de beroepsgroep</p> <p>Kritisch, vindt de beroepsorganisatie te veel macht bezitten</p>	<p>Dienstverlening en het 'belang van de patiënt' als argument</p> <p>Dominantie van de kwaliteit in de gezondheidszorg</p>	<p>De patiënten worden mondig(er) en stellen meer eisen. Evenwel als individuen weinig tegenwicht</p> <p>Profileren rol van de financiers</p>

	Huisartsen		
	I Beroepsorganisatie	II Werkveld	III Maatschappij
Overheid			
A. Politieke context	<p>Eist eigen plaats op; redelijke invloed en gezag; overwegend gematigde opstelling</p> <p>Redelijk consistent inzake prioriteiten. Enige ambiguïteit blijft. Meer uitgekristalliseerde ideeën over organisatie beroepspraktijk (1e lijns)</p>	<p>Pluriform; uiteenlopende opvattingen; toenemende belangen tegenstellingen</p> <p>Dringt aan op doorvoer veranderingen. Niet echt radicale plannen</p>	<p>Een gematigd kritisch onderdeel. Identificatie met varianten van beroepsuitoefening</p> <p>Ambitieuze plannen, sluiten evenwel aan bij bestaande praktijken en oplossingen</p>
B. Bureaucratisch/ambtelijke context	<p>Constructief, is bereid tot oplossingen die inspelende op maatschappelijke trends</p> <p>Hoewel uiteenlopende posities en belangen, toch meer lijn in de onderhandeling dan bij medische specialisten</p>	<p>Kritisch, doch constructief. Financiers profiteren zich steeds meer</p> <p>Veel plannen en initiatieven. Doorgaans constructief</p>	<p>Vermaatschappelijk beroep zet zich door. Meer samenwerking met nevenberoepen</p> <p>In toenemende zin netwerkvorming. Meer consensus dan bij medische specialisten</p>
C. Maatschappelijke context	<p>Redelijk afstandelijk, er is weinig behoefte tot expliciete p.r. Gematigde opstelling</p> <p>Volgt kritisch; redelijke consensus en bereid tot constructieve voorstellen. Niet altijd zero-sum games</p>	<p>Pluriformiteit manifesteert zich in eerste lijn. Is derhalve in beweging</p> <p>Toename van de kwaliteitskostenbeoordeling</p>	<p>Voortgaande vermaatschappelijking van het beroep</p> <p>Steun voor tendens tot vermaatschappelijking</p>



Overheid	Notarissen		
	I Beroepsorganisatie	II Werkveld	III Maatschappij
A. Politieke context	<p>Zeer conventioneel, statisch, maatschappelijk weinig geprofileerd, defensief politieke strategie</p> <p>Weinig prioriteit, weinig ontvankelijk, doet zaken snel af als juridisch/ambtelijk. Inkomens te hoog</p>	<p>Homogeen, weinig flexibel, toenemende belangtelling. Stabiel</p> <p>Optiek vaak kwantitatief. Kosten problematisch. Géén initiatieven</p>	<p>Weinig of niet geprofileerd. Afnemende status, enige vermaatschappelijking</p> <p>Vage plannen. Aantal beroepsbeoefenaren te gering om echt aan te spreken</p>
B. Bureaucratisch/ambtelijke context	<p>Gericht op behoud en geslotenheid van eigen kring</p> <p>Coalitie met de juridisch-ambtelijke netwerken. Uiterst procedureel en weinig dynamisch</p>	<p>Kritisch, dringt aan op verandering</p> <p>Beleidsnetwerken nauwelijks ontwikkeld. Plannen verlopen uiterst traag</p>	<p>Dringt aan op vermaatschappelijking. Doorbreken van de geslotenheid</p> <p>Weinig initiatieven, weinig behoefte tot prioriteitsstelling</p>
C. Maatschappelijke context	<p>Functioneren sterk geïsoleerd. Geen profilering, sterk gericht op behoud</p> <p>Geen echte druk voor verandering. Behoeft daartoe dringt zich niet op</p>	<p>Weinig bereid tot verandering. Wil eerder sterkere afgrenzing markt</p> <p>Spreekt niet echt aan. Geen expliciete voorstellen of alternatieven</p>	<p>Enige druk tot vermaatschappelijking. Doch zeer gematigd</p> <p>Afwachtend, geen prioriteit of aandachtspunt</p>

	Raadgevend ingenieurs		
	I Beroepsorganisatie	II Werkveld	III Maatschappij
Overheid			
A. Politieke context	<p>Weinig gearticuleerd als vrije beroepsuitoefening. Eerder kwaliteitsmerk, congruentie met werkgeversbelangen</p> <p>Spreekt niet aan. Wordt niet als issue gezien. Praktisch consensus over het <b>niet</b> nemen van inkomensmaatregelen</p>	<p>Zien zich primair als ondernemers. Enkelen kiezen voor vrij beroep als marktstrategie</p> <p>Men ziet geen of weinig relevantie voor gerichte acties of plannen ten aanzien van de inkomens</p>	<p>Doorgaans ondernemers die geen identiteit van het vrije beroep uitdragen</p> <p>Niet relevant, alleen als ondernemer, dus belangen bedrijfsleven</p>
B. Bureaucratisch/ambtelijke context	<p>Constructief, treedt eerder op als informant dan als onderhandelaar</p> <p>Slechts zijdelings ontwikkeld in het kader van de Prijzenwet</p>	<p>Ziet congruentie van belangen in werkgeverslobbies</p> <p>Geen relevantie. Alleen wellicht overheid als opdrachtgever, hetgeen een specifiek belang creëert</p>	<p>Enige baat bij kostenbeheersing en kwaliteitsgarantie</p> <p>Toegang beroep is groot. Beseft van marktafhankelijkheid. Overheid als opdrachtgever schept enige relevantie</p>
C. Maatschappelijke context	<p>Profileert zich vooral als een kwaliteitsgarantie. Het vrije beroep als marketing-strategie</p> <p>Geen echte thema's of vraagstukken. Lage prioriteit</p>	<p>Vrijheid van het ondernemen staat voorop. Inkomenshoogte bepaalt door de markt</p> <p>Voldoende marktwerking als garantie voor afnemers</p>	<p>Segmentatie van de markt. Sommigen zien zich als vrij beroep. Anderen als ondernemer</p> <p>Geen echte druk op voorstellen of initiatieven</p>



## 7. Manifestatie van de georganiseerde beroepsgroep als belangengroep

### 7.1. Inleiding

In deze twee laatste hoofdstukken interpreteren we het onderzoeksmateriaal uit hoofdstuk 5 en 6 in termen van de eerste twee hoofdvragen uit de probleemstelling zoals geformuleerd in deel I. Deze interpretatie is met name bedoeld als een evaluatie van het TWN-overleg, en daarmee tevens van de wijze waarop belangengroepen zich manifesteren ten opzichte van de overheid en de maatschappij. Ook wordt in deze evaluatie gezien hoe de overheid naar de samenleving sturend optreedt. Hoofdstuk 7 behandelt de positie van de belangengroep en hoofdstuk 8 de rol van de overheid. Dit alles onder de strikte voorwaarde dat het 'slechts' gaat om een specifieke voorbeeldsituatie, te weten de uitvoering van de TWN in de periode 1981-1986. Generalisaties vanuit dit empirisch veld naar algemene situaties en posities komt in deel IV ter sprake.

De vraagstukken die we in dit hoofdstuk behandelen hebben aldus betrekking op de manifestaties van de georganiseerde beroepsgroep als belangengroep. Het eerste deel van de probleemstelling is immers gericht op de vraag in hoeverre georganiseerde beroepsgroepen effectief zijn opgetreden tijdens het TWN-overleg. Deze algemene vraagstelling kan 'vertaald' worden in de volgende subvragen:

1. Zijn georganiseerde beroepsgroepen succesvol in het onderhandelen in het kader van de TWN ?
2. Manifesteren deze beroepsgroepen zich, door zo te onderhandelen, als maatschappelijke belangengroep ?
3. In hoeverre is een in hoge mate geprofessionaliseerde beroepsgroep door haar belangenbehartigende rol in staat tot, en ook concreet bezig met effectieve maatschappelijke sturing ?

Deze subvragen kunnen we op hun beurt weer operationaliseren naar de volgende thema's: de inzet van strategische middelen (vraag 1); de politiek van de bereikte resultaten (vraag 2) en interpretaties in termen van maatschappelijke sturing (vraag 3). In de volgende drie paragrafen komen deze thema's achtereenvolgens aan de orde.

### 7.2. De inzet van strategische middelen

De vraag in hoeverre een bepaald onderhandelingsverloop gunstig of ongunstig is voor een betrokken partij is niet altijd eenduidig te beantwoor-

## Manifestatie belangengroep

den. Immers wat gunstig is voor de ene partij is dat nog niet voor de andere. Belangrijker evenwel is de vraag of een bepaalde onderhandelings situatie uniek en eenmalig is of dat het een vaststaande procedure is binnen een min of meer vastliggend scenario.

Voor de vrije beroepen gelden bij voorbaat de twee volgende bepalingen. Ten eerste: de vrije beroepsgroepen in Nederland verschillen onderling aanzienlijk; en ten tweede: de vrije beroepen zijn in Nederland het onderhandelen gewoon. Deze twee proposities houden verband met elkaar. De medische vrije beroepen manifesteren zich heel duidelijk in allerlei overlegcircuits. Zij maken actief en intensief deel uit van het beleidsnetwerk dat beleid in de gezondheidszorg bijvoorbeeld koppelt aan specifiek inkomensbeleid.

Voor raadgevend ingenieurs ligt dit heel anders. Afgezien van de vraag of het hier gaat om een vrij beroep in de traditionele zin van het woord, is het in ieder geval zo dat onderhandelen in het kader van de TWN in zekere zin een ietwat buitenissige aangelegenheid is. Voorzover de raadgevend ingenieur als ondernemer optreedt, is hij of zij materieel moeilijk in een onderhandelings situatie te brengen inzake de arbeidsvoorwaarden. De markt is hier een te dominant regulerend mechanisme.

De vrije beroepen in Nederland zijn materieel interessant voor het TWN-overleg voorzover individuele beroepsbeoefenaars als producenten reageren op een maatschappelijke behoefte of vraag, door een produkt te leveren dat geheel en al verbonden is met de persoon en niet anders dan indirect bespreekbaar of indirect rekentechnisch hanteerbaar te maken is. Een voorbeeld zal deze omschrijving verduidelijken. Een huisarts verricht een consult. Dit doet hij/zij door als persoon enige tijd aandacht te schenken aan een patiënt. Deze 'dienst' of dit 'produkt' is een integrale menselijke activiteit die zich moeilijk laat verhandelen zoals een pakje boter, dat los van de producent een eigen 'traject' doormaakt.

Deze kwalitatieve aanduiding van de vrije beroepsbeoefenaar maakt dat onderhandelingen namens de beroepsgroep met de overheid over inkomenspolitieke aangelegenheden tot een bij tijden geforceerde en kunstmatige aangelegenheid wordt. Immers in de ogen van de medici wordt er overleg gevoerd over de 'prijs' van een stukje door hun te leveren gezondheidszorg, dit nu in het besef dat gezondheid voor een ieder toch zo belangrijk is dat een dergelijk goed zich niet verdraagt met een rekenkundige bewerking en/of richtgetal zoals een tarief. Voor de uitkomst van het overleg is een dergelijke op de achtergrond meespelende waarde-oriëntatie van groot belang. Immers dit bepaalt voor deze categorie van beroepsbeoefenaars mede de inzet van strategische middelen. De medische vrije beroepen brengen immers op de inkomenspolitieke onderhandelings tafel de koppeling tot stand tussen aan de ene kant het grote maatschappelijke goed van de gezondheidszorg en aan de andere kant het individuele belang van de producent om een acceptabele prijs (en dus inkomen) voor zijn inspanningen te bedingen.



## Exploratie en evaluatie

Een bepalende omstandigheid met het oog op de uitkomst van het overleg is dat de maatschappij een grote waarde hecht aan gezondheidszorg. Dat er goede, doeltreffende voorzieningen zijn op dit terrein, is een hoog gewaardeerd goed. Chirurgen met een uitstekende reputatie op het gebied van de open-hart-operaties zijn inderdaad schaars. En dit stelt de individuele aanbieder van een dienst of zorg in staat om een hoge prijs te bedingen. Voor notarissen en zeker voor raadgevend ingenieurs ligt deze uitgangspositie fundamenteel anders.

Deze schaarste, in combinatie met de mogelijkheden om algemeen maatschappelijke goederen op een bepaalde wijze te koppelen aan individuele belangen van de producent, biedt evenwel een uitstekende voedingsbodem om tot collectieve actie of wel organisatie te komen (1).

De organisatiekracht bij de medische specialisten, uitgewerkt in de LSV, is hier een goed voorbeeld. Deze beroepsorganisatie is ongetwijfeld het meest succesvol in termen van netto onderhandelingsresultaten en is ook uiterst invloedrijk op het terrein van de gezondheidszorg. De strategische inzet van middelen wordt op georganiseerde wijze, en in een consistent patroon van beleidsopties geoperationaliseerd. Dit laatste blijkt uit de onderhandelingsuitkomsten zoals weergegeven in paragraaf 6.2. tot en met 6.4. in het vorige hoofdstuk.

Om de vraag of georganiseerde beroepsgroepen in het kader van de TWN succesvol zijn, te kunnen beantwoorden, zullen we eerst kort in moeten gaan op wat in dit verband onder 'succesvol' verstaan moet worden. Uit een peiling (10 november 1984) bij de beroepsorganisaties wat zij als een 'goed' onderhandelingsresultaat beschouwen blijkt het volgende (zie overzicht 7.1.).

De hier gepresenteerde opvattingen stellen in feite alle drie dat 'goed' overleg in het kader van een wettelijk afgedwongen overlegsituatie niet mogelijk is. Overleg in de betekenis van onderhandelen is een volledig vrije transactie tussen partijen. Verder is het interessant om tussen de regels te constateren dat gegeven het bestaande overleg;

- de medische specialisten:  
Streven naar een breed opgezet werkplan, zodat allerlei maatregelen in onderling verband geplaatst kunnen worden (koppelingen) en zodat er voor de middellange termijn enige zekerheid bestaat wat de beroepsgroep te wachten staat.
- de huisartsen:  
Hopen dat de voorstellen en de te nemen maatregelen niet afwijken van hetgeen gebruikelijk was vòòr de TWN. Men gaat accoord met het normeren van inkomens door de overheid indien dit ook inkomensgarantie betekent.
- de raadgevend ingenieurs:  
Verwachten eigenlijk niets anders dan dat zij zo spoedig mogelijk buiten de werkingssfeer van de TWN geraken.

Bezien we de overlegresultaten nogmaals in het licht van het bovenstaande, dan concluderen we dat de in het kader van de TWN overlegvoe-

## Manifestatie belangengroep

### Overzicht 7.1.

Ervaringen van drie beroepsorganisaties.

Goed TWN-overleg =	
Landelijke Specialisten Vereniging (LSV) = medische specialisten	Evenwichtige belangenafweging; hetgeen inhoudt dat men als beroepsgroep vrij is te kiezen voor een vergelijkingsfiguur in het bedrijfsleven, en niet gedwongen tot een vergelijk met een ambtelijk functionaris. De kwaliteit van de medische hulp is de belangrijkste toetssteen. Globale regelgeving door de overheid; eerder dan detailregeling zoals de TWN (dit staat in feite los van het TWN-overleg). Aan resultaten als het Generaal Accoord van juli 1984 werd grote waarde gehecht. Het biedt de mogelijkheid van een goed werkplan van de komen jaren. Indien de overheid beleid wenst te voeren is daardoor overeenstemming met de LSV noodzakelijk.
Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) = huisartsen	In beginsel acht men de toepassing van de TWN op de huisartsen niet noodzakelijk. De reeds bestaande afspraken, regelingen op overlegsituaties waren voldoende. Wellicht dat door TWN-overleg tegenstrijdigheden in maatregelen en afspraken voorkomen worden. Wettelijk afgedwongen overleg, zoals in geval van de TWN, wordt gezien als een onevenwichtigheid. Ook het feit dat de Minister een lager inkomensniveau kan vaststellen dan het norminkomen geldt als onrechtvaardig. Kortom het onderscheid tussen norminkomen en aanvaardbaar inkomensniveau is niet gewenst.
Organisatie van Nederlandse Raadgevend Ingenieurs (ONRI) = raadgevend ingenieurs	ONRI is geen gelijkwaardige partij in het overleg, want dit overleg is wettelijk afgedwongen. Je treedt pas echt in overleg als betrokken partijen dit volledig uit vrije keus doen. Niettemin is er tijdens dit overleg nooit echt sprake geweest van belangenafweging. Immers ook de overheid zag in dat de toepassing van de TWN ten aanzien van de raadgevend ingenieurs feitelijk onnodig is.



rende beroepsgroepen niet alleen 'goed' kunnen onderhandelen, maar op strategische wijze - dit is actief inspeland op omgevingscontingenties uit oogpunt van het na te streven groepsbelang (2) - inspelen op de feiten en gebeurtenissen zoals door het overheidsbeleid geproduceerd.

In zoverre zijn overlegresultaten de uitkomsten van een aantal strategische acties. De beroepsgroepen onderling laten evenwel duidelijke verschillen zien. De uitkomstenruimte varieert in die zin dat de beroepsgroep die (kwalitatief en kwantitatief) het meest direct gebruik weet te maken van die hierboven aangegeven 'strategische schaarste', ook het meeste bereikt (medische specialisten).

Verder dient de winst- en verliesrekening van het TWN-overleg geplaatst te worden tegen de achtergrond van het meer of minder doelmatig functionerend beleidsnetwerk. Immers het meer of minder goed verlopen van de onderhandelingen is niet een persoonsgebonden kwaliteit, maar hangt voor een belangrijke deel af van de controle en coördinatie van het werkgebied dat de georganiseerde beroepsgroep bestrijkt. Het actieve netwerk is derhalve een uiterst belangrijk 'middel' om resultaten voor de beroepsgroep te bewerkstelligen.

### 7.3. De politiek van te bereiken resultaten

De vraag in hoeverre onderhandelende beroepsgroepen zich manifesteren als maatschappelijke belangengroepen is slechts te beantwoorden, indien de overlegresultaten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen met elkaar in verband worden gebracht.

In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat de medische specialisten baat hadden, en er in het overleg ook naar streefden, bij een breed pakket van onderling samenhangende maatregelen. Het Generaal Accoord van juli 1984 gold in deze als een 'op maat' gesneden onderhandelingsresultaat. Het tot stand komen van een dergelijk resultaat is echter niet los te zien van de bedoelingen, belangen en strategische opties van zowel beroepsgroepen als overheid. Voor wat de overheid betreft komen we hier nog uitvoerig op terug in hoofdstuk 8.

Beperken we ons tot de beroepsgroepen dan kunnen we uit het verloop van de onderhandelingen en de bereikte resultaten een aantal 'lijnen' onderkennen die zich meer in de 'diepte' aftekenen. Deze dieptestructuur in het overleg duiden we aan met de politiek van te bereiken resultaten. Met de aanduiding 'politiek', geven we aan dat het gaat om een doelbewuste actie van een actor, zo mogelijk een in de tijd gefaseerde actie in termen van kosten en opbrengsten.

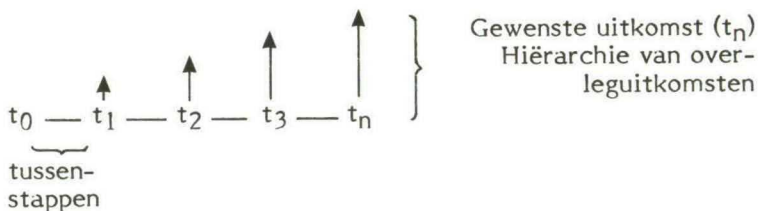
Voorstellen, opties en zo mogelijk geheel uitgewerkte plannen die ter tafel komen, zijn reeds een geheel circuit gepasseerd waar met behulp van plussen en minnen afwegingen zijn gemaakt teneinde duidelijk te krijgen wat moet worden bereikt. Ook moet in een dergelijk voortraject expliciet duidelijk worden gemaakt, wat 'verloren' kan worden en wat kan worden 'uitgewisseld'. Aldus worden van losse onderhandelingsitems samenhangende pakketten geconstrueerd die als plannen, in de woorden van de LSV?



## Manifestatie belangengroep

als werk- en beleidsplannen voor de komende jaren gehanteerd worden. Door het samenbrengen van verschillende onderdelen tot een meer of minder consistent geheel ontstaat tevens een ordening van gewenste uitkomsten.

Zo zou kunnen gelden dat een bepaalde onderhandelingsdoelstelling bereikt moet worden, maar dat de 'afstand' tussen datgene wat men nastreeft en de actuele stand van zaken op het moment van aanvang nog te groot is. Men bouwt dan 'vooraf' stappen in die onderling een oplopende hiërarchie van uitkomsten impliceren.



De belangrijkste ingrediënten om een dergelijke hiërarchie te construeren zijn:

- een exacte inschatting van eigen mogelijkheden en middelen;
- een feilloze inschatting van het tijdsverloop.

Immers, men moet de te bereiken resultaten plaatsen op een tijdsdimensie die correspondeert met de werkelijkheid. Hierbij geldt als een belangrijke assumptie dat elke tijdswinst in het voordeel is van de beroepsgroepen.

Nu is het zeker niet zo dat elke 'voorbereiding' van het overleg zich feitelijk zo voordoet. Het gaat hier om enkele belangrijke mechanismen, die zich om zo te zeggen 'onder' en 'achter' het directe overleg afspelen.

Het streven van de medische specialisten naar een breed uitgewerkt werkplan (het 'Generaal Accoord') duidt op hetgeen we zojuist omschreven hebben als de politiek van te bereiken resultaten. Als meest opvallend contrapunt in de onderhandelingen is het discussiepunt van de inkomensgegevens. Voor de medische specialisten, en in feite voor alle vrije beroepen, geldt als allerbelangrijkste resultaat het in 'eigen kring' houden van inkomensgegevens. De TWN kent géén informatie-artikel en dat schiep voor beroepsgroepen een groot aantal vrijheidsgraden. Een ander belangrijk feit betrof de tijdelijkheid van de TWN. Oorspronkelijk liep de TWN van juli 1981 tot en met december 1985. Deze mede door het Parlement gewenste fasering betekende een structureel winstpunt voor de beroepsgroepen. Immers het behalen van tijdswinst (het zorgen voor tijdverlies !) speelde altijd in de kaart van beroepsgroepen. Na het verstrijken van de looptijd zou een beoordeling van resultaten mede van invloed zijn op de aard en vorm van vervolgwetgeving. Bij uitblijven van resultaten zou gewezen kunnen worden op de ondoelmatigheid van een wettelijk instrumentarium ten behoeve van een door de overheid te voeren inkomensbeleid.

De betekenis van een dieptestructuur zoals hierboven nader uitgewerkt gaat echter verder dan een zuiver feitelijke constatering. Immers de voorbewerking en meervoudige afweging van mogelijke overlegresultaten en -uitkomsten impliceert, dat het inkomenspolitiek overleg met de overheid meer is dan het nastreven van enkel beroepsinhoudelijke belangen. Het 'normeren' van inkomens (uiteindelijk toch mede de bedoeling van de TWN) bleek altijd gepaard te gaan met 'aanvullende' en 'aangrenzende' maatregelen. Immers het normeren van inkomens is mede het normeren van activiteiten en inspanningen waarvoor nu juist het inkomen een beloning is. In ander verband hebben we dit fenomeen reeds het 'meeslepend' karakter van het prijs-/inkomensbeleid genoemd. Door deze integrerende werking van het inkomensbeleid wordt beroepsgroepen de mogelijkheid geboden om een politiek van te bereiken resultaten te voeren. En daarmee wordt dan mogelijk dat georganiseerde beroepsgroepen zich manifesteren als maatschappelijke belangengroepen. Immers het overleg over het inkomensbeleid schept mogelijkheden om inhoudelijke thema's door middel van de normering van inkomens, en dus arbeid, onderling te koppelen en te ontkoppelen. Met andere woorden georganiseerde (vrije) beroepen zijn in staat om een beroepspolitiek te voeren die naar materiële en maatschappelijke effecten zodanige gevolgen heeft dat het gaat om maatschappelijke belangengroepen. Georganiseerde particuliere belangen zijn zodanig verweven met de gezondheidszorg, de rechtszorg, etc., dat in de uitwerking en doorwerking van overheidsbeleid terzake, sprake is van maatschappelijke sturing.

Wellicht moeten we hier spreken van indirecte sturing, doordat initiatieven en voorstellen, afkomstig van de beroepsgroepen, via het overleg door de overheid teruggegeven worden en derhalve een meer aangepast, want verstatelijk, karakter hebben gekregen.

We raken hier aan de kern van interactieprocessen zoals die tussen overheid en maatschappelijke belangengroepen vorm krijgen en daarmee voor dynamiek en sturing zorgen. Belangrijk is nu hoe deze complexe processen beheersbaar en controleerbaar te maken zijn. In deel IV komen we daar expliciet op terug.

### 7.4. Conclusies

Bij het optreden van de georganiseerde beroepsgroep als belangengroep is de rol van de beroepsorganisatie van eminent belang. Zo stelt Merton (3) dat de beroepsorganisatie door haar activiteiten zorgt voor een doelformulering voor de beroepsbeoefenaren. Door coördinatie van visies en individuele strevingen maakt de georganiseerde beroepsgroep zichzelf tot een volwaardige partij ten overstaan van de samenleving en dus ook voor de daarin actieve overheid.

De beroepsorganisatie, zo blijkt uit de in dit hoofdstuk gedane analyses, activeert het beleidsnetwerk, en manifesteert zich mede hierdoor als een maatschappelijke belangengroep bij uitstek. Individuele belangen zijn geherformuleerd tot gemeenzame belangen van de groep, en uiteindelijk tot het algemeen belang van de samenleving. Vooral in de gezondheidszorg,

## Manifestatie belangengroep

waar de vrije beroepen een prominente rol in vervullen, impliceren de manifestaties van georganiseerde beroepsgroepen vormen van maatschappelijke sturing. Het is met betrekking tot deze sector zeker niet zo dat uitsluitend de overheid door interventies, of anderszins handelend optreden, voor sturing zorg draagt. Doelformulering en middelenbepaling teneinde deze doelen te bereiken zijn georganiseerde activiteiten waarbij 'de overheid' en 'het vrije beroep' in de vorm van een beleidsnetwerk op elkaar zijn aangewezen. Dit maakt dat de belangenbehartigende rol van de geprofessionaliseerde beroepsgroep niet alleen 'kan' leiden tot effectieve sturing, maar door middel van het overeenkomen van beleidsplannen deze ook daadwerkelijk inhoud en vorm geven. In deel IV komen we terug op deze vorm en effectuering van stuurvermogen door georganiseerde maatschappelijke actoren.



## 8. Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars als overlegbeleid

### 8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de tweede hoofdvraag uit de probleemstelling centraal. Opnieuw is het TWN-overleg, zoals geanalyseerd in hoofdstuk 6, de empirische basis voor de gepresenteerde evaluatie en conclusies. Uitgangspunt is de vraag in hoeverre het prijs-/inkomensbeleid te typeren is als overlegbeleid en in welke mate hierdoor een optimale afstemming tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid mogelijk is gebleken. We zullen dit doen door het karakter van een dergelijk beleid en de feitelijke beleidspraktijk met elkaar te vergelijken. Het 'karakter' van 'overlegbeleid' zal in paragraaf 8.2. uitgewerkt worden als een voortdurende afwijking tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid van beleidsmaatregelen, uiteraard in het perspectief van een actieve doch niet 'opdringerige' overheid.

Teneinde de effectiviteit van dit beleid vast te stellen wordt in paragraaf 8.3. ingegaan op de institutionele gevolgen van het beleid. Met 'institutioneel' bedoelen we hier de doorwerking van dit soort van beleidspraktijk in het gehele bureaucratische/ambtelijke apparaat; en daarmee de 'effecten' op het sturend vermogen van de overheid in verband met het directe inkomensbeleid. In paragraaf 8.4. gaan we kort in op de maatschappelijke gevolgen van overlegbeleid, voorzover de maatschappelijke context van invloed is op het door de overheid te voeren overlegbeleid. We sluiten dit hoofdstuk af met een effectiviteitsoordeel over het door de overheid gevoerde prijs-/inkomensbeleid, met behulp van de TWN in de periode 1981-1986, mede in het licht van de nieuwe Wet Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaren.

### 8.2. De politiek van het overleg; de verhouding tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid

Het prijs-/inkomensbeleid is in feite een ietwat vreemde mutant binnen het inkomensbeleid van de centrale overheid (1). Immers de ontstaansgrond is de Prijzenwet en het onder meer daarmee gevoerde prijzenbeleid. Door in praktische zin een verbinding te leggen tussen prijzen, tarieven en inkomens groeide, zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 5, het prijs-/inkomensbeleid.

Een wet als de TWN was een regeling waarvan de toepassing, evenals de Prijzenwet en de loonwet, een inmenging in het 'vrije spel der maatschap-

pelijke krachten' betekende. Een dergelijke ingreep zal in een gemengde economische orde zoals de onze, bij wijze van correctiemiddel nodig gevonden worden, maar eigenlijk toch altijd 'faute de mieux'. Soms wordt het verantwoord geacht de 'visible hand' van de overheid te gebruiken, ofschoon deze zich niet zelden tot een krachtige houdgreep kan ontwikkelen. Het is dan ook begrijpelijk dat velen de voorkeur geven aan correcties via overreding, vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming. Contractvrijheid is een essentiële schakel in de gemengde economische orde en één van de fundamenten van de rechtstaat. Pas wanneer het algemeen belang aantoonbaar schade lijdt, ontstaan er gronden deze vrijheid in te perken. Dit zijn de argumenten, die terughoudendheid in deze bepleiten.

De noodzaak voor inkomenswetgeving bij vrije beroepsbeoefenaars is te motiveren, wanneer het erom gaat een juridische onderbouwing te bieden voor het corrigeren van het marktproces. Wanneer zich marktonvolkomenheden voordoen, zoals toetredingsbeperkingen, prijsafspraken en ondoorzichtigheid, die het aannemelijk maken dat de tot stand gekomen prijzen allesbehalve een getrouwe afspiegeling van de schaarsteverhoudingen zijn, is het wenselijk dat er ingegrepen wordt. Een voorbeeld van iets dergelijks is de anti-trust wetgeving en kartelbepalingen in E.G.-verband. Maar ook dan gaat de voorkeur eerder uit naar het treffen van maatregelen die de werking van de markt bevorderen dan naar regelgeving, die als het ware voor de markt in de plaats treedt.

Met deze stelling is ook de plaats aangewezen voor andere criteria als de slechte werking van de markt, die eveneens genoemd worden ter bepaling van de werkingssfeer van de TWN, zoals de directe prijsafhankelijkheid van de inkomens en de mate van financiering uit publieke middelen. Het eerste punt geeft aan dat er van een markt sprake moet zijn die zodanig is dat er een directe relatie tussen de prijs van het eindproduct en de beloning van de produktiefactor arbeid (en de daarvan afgeleide produktiefactor ondernemerschap) bestaat. Wanneer blijkt dat er dermate grote verstoringen aan de orde zijn (bijvoorbeeld de mogelijkheid van discretionaire vraagcreatie), dat er geen of nauwelijks verband tussen prijs en afzet bestaat, is een wetgeving inzake prijs-/inkomensbeleid, krachtens welke uiteindelijk norminkomens zouden moeten worden vastgesteld, een 'in aanmerking komend instrument'.

Aan het tweede resterende criterium hoeft geen zelfstandige waarde te worden toegekend. Wanneer het zo is dat er als gevolg van collectieve financiering marktverstoringen optreden - en dit zal in de praktijk vaak het geval zijn - dan kan er aanleiding zijn de TWN voor de betreffende markt van toepassing te verklaren. Maar de argumentering behoort dan op de aanwezigheid van marktonvolkomenheden te berusten. Dit kan overigens zowel het geval zijn wanneer de overheid als verreweg de belangrijkste opdrachtgever optreedt (monopsonie) als wanneer de financiering via een sociale verzekering geregeld is (derde partij betaalt).

Het is echter zo dat naast de hier geschetste 'doelmatigheidslijn' een daarvan in principe onafhankelijke 'rechtvaardigheidslijn' verschijnt. De memorie van toelichting spreekt hier namelijk over een verband tussen



inspanning en beloning. 'De regering is de volgende mening toegedaan', zo valt op bladzijde 14 te lezen, 'Bij het voeren van het prijs-/inkomensbeleid voor vrije-beroepsbeoefenaars is de Regering van meet af aan van opvatting geweest, dat het nemen van prijsmaatregelen ter realisatie van dat beleid viel binnen het kader van de haar in de Prijzenwet gegeven bevoegdheid, aangezien naar haar oordeel onder het algemene sociaal-economische belang mede dient te worden verstaan het belang van aanvaardbare inkomensverhoudingen'.

Het rechtvaardigheids criterium verschaft geen meetlat voor het beoordelen van de vraag of schaarsteverhoudingen voldoende doorwerken in de beloningsverhoudingen. Integendeel, juist in een perfecte markt die het model van de volledige mededinging benadert, kunnen grote beloningsverschillen ontstaan. Kunstenaars, beroepssporters, uitvinders worden als gevolg van hun schaarsheid beloond. Hun inkomen is het resultaat van de waarde die de samenleving aan hun prestatie toekent, en kan moeilijk als een compensatie voor de hoeveelheid geleverde arbeid beschouwd worden. Inkomensbeleid op grond van rechtvaardighedsargumenten kan op gespannen voet staan met inkomensbeleid op grond van doelmatigheidsargumenten.

Tijdens de in de beschouwing betrokken periode (1981-1986) is echter van een conflict van dergelijke aard geen sprake geweest. De hierboven aangestipte tegenstrijdigheid hoeft zich ook niet per se voor te doen. Het voorkomen van als onrechtvaardig beoordeelde inkomens wijst dikwijls op het bestaan van marktonvolkomenheden. Wanneer drastisch uiteenlopende beloningen voor (vrijwel) identieke arbeid gesignaleerd worden, is nader onderzoek naar de marktcondities een eerste spoor dat gevolgd moet worden ter verklaring van dit verschijnsel. Daar de TWN in de onderzoeksperiode vooral gebruikt is in de medische sector, waar marktonvolkomenheden evident zijn, en er bovendien geen eenzijdige besluiten door de Minister genomen zijn, maar wel met klem gewezen is op de noodzaak tot overeenstemming te komen, is deze potentiële tegenstrijdigheid niet aan het licht getreden. Bovendien heeft zich op politiek terrein een verschuiving in de accenten voorgedaan. De regering heeft afgezien van het indienen van de Raamwet op de Inkomensvorming en er werd uiteindelijk geen integraal direct inkomensbeleid gevoerd. De Prijzenwet werd eveneens terughoudend toegepast.

Voor het beleid inzake de TWN heeft dit ongetwijfeld het gevolg gehad, dat het formele bereik niet volledig benut is. Immers een definitief norminkomen is alleen voor de huisartsen vastgesteld, terwijl voor een aantal beroepen in de medische sector aanvaardbare inkomensniveaus zijn vastgesteld op basis van voorlopige norminkomens. Van (formele) machtsuitoefening heeft de overheid klaarblijkelijk gedurende de onderzoeksperiode afgezien, te meer daar in de meeste gevallen in overleg overeenstemming bereikt kon worden.

Terzijde zij nog opgemerkt dat scheve marktverhoudingen (bijvoorbeeld monopsonie) ook tot te lage inkomens in bepaalde deelmarkten kunnen leiden. Rechtvaardigheds- en doelmatigheidsargumenten pleiten dan in principe voor het gebruik van TWN-inkomens als garantie voor een ade-

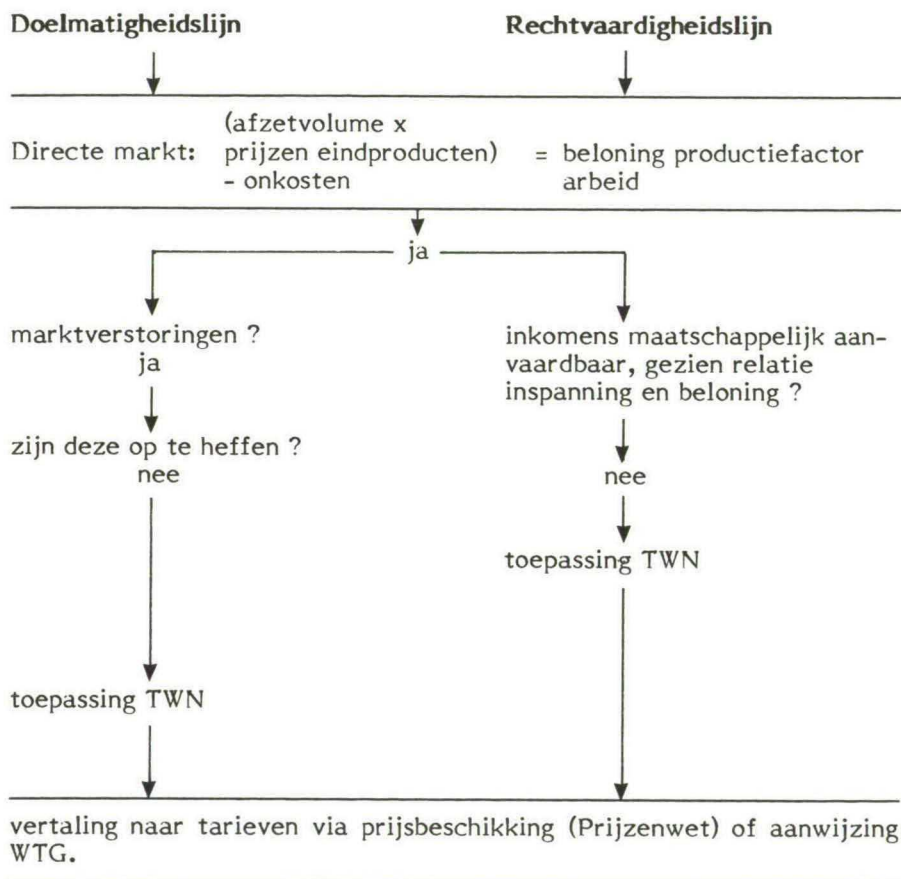


## Overlegbeleid

quate honorering. Dat wil zeggen dat beroepsbeoefenaars wellicht gaan pleiten voor het accepteren van tarieven die achterstanden opheffen.

### Schema 8.1.

Beslissingslijnen inzake het prijs-/inkomensbeleid en de toepassing van de TWN.



Interessant is de vraag hoe beslissingslijnen zoals in schema 8.1. geschikt, geïntegreerd worden in het concreet te voeren beleid, in dit verband de uitvoering van de TWN. Met andere woorden de economische rationaliteit en de politieke normatieve rationaliteit moeten op één noemer gebracht worden. De soort, het aantal, en de dosering van door dit beleid voort te brengen maatregelen verdragen zich niet met het enkel nemen van beslissingen en het toepassen van regels door daartoe bevoegde instanties. Hiertoe is het nodig dat in overleg met betrokkenen, elk voorstel en elke maatregel door aanpassing, bijstelling, wellicht afstel of

het zoeken naar geheel nieuwe oplossingen, wordt besproken. De ingrijpendheid van de soort maatregelen (direct inkomensbeleid) maakt het voor de uitvoerende overheid noodzakelijk dat er een 'minimum' kan worden gevonden inzake de aanvaardbaarheid van het beleid. Door te overleggen wordt bij voortduring getoetst wat reëel, haalbaar en derhalve legitiem is. Immers hier ligt de centrale waarde voor de overheid inzake het door haar te voeren inkomensbeleid. Overleg en directe onderhandeling met de rechtssubjecten waarop het beleid van toepassing is, biedt de meeste garanties voor de aanvaardbaarheid en dus legitimiteit van het beleid. En dit laatste maakt dat de effectiviteit van het beleid geoptimaliseerd wordt. Zo werd elke overlegronde een zoeken naar een voor dat moment geldende juiste afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Deze 'juistheid' is dus geen vast en/of ahistorisch gegeven, maar varieert met de in een bepaald tijdsgericht vigerende bestuursconceptie van de verzorgingsstaat. Interessant in dit verband is dat ten tijde van de invoering van de TWN (juli 1981), de conceptie van een alle categorieën omvattend, direct inkomensbeleid aan de orde was. Althans blijkt de SER-adviesaanvraag van de Regering inzake een Raamwet op de inkomensvorming (juni 1979). Op het moment dat de TWN expireert (mei 1987) is de overheid een uiterst terughoudende rol toebedeeld, die zich zeker niet moet inlaten met direct inkomensbeleid (zie Notitie Inkomensbeleid 1986 en 1987).

Wellicht moeten we concluderen dat de politiek-maatschappelijke gedachte van de verzorgingsstaat mede de achtergrond en inzet vormde van het 'overleg' als middel tot legitimering. Dit geldt zeker wanneer men ervan uitgaat dat het kenmerkende aspect van een verzorgingsstaat de omvang en reikwijdte van de verdelingsactiviteiten van de overheid is (2).

### 8.3. De institutionele gevolgen van het beleid

Overlegbeleid zoals het prijs-/inkomensbeleid heeft, zoals we in de vorige paragraaf betoogd hebben, mede zijn ontstaansgrond in het streven naar legitimiteit van dat beleid. Nu heeft direct inkomensbeleid altijd wel te maken met legitimiteitsgevoeligheid (3).

Voor het prijs-/inkomensbeleid komt daar nog bij dat het relatief nieuw was, en derhalve in institutionele zin nog weinig ankerpunten, dan wel voorzieningen kende. Het overleg met de vrije beroepen leverde voor de ambtelijke bureaucratie van de departementen organisatorische probleemstellingen op (werk- en overleggroepen, afstemming politieke lijn met de diverse ambtelijke achterlanden, etc.), maar het beleid als zodanig riep ook staatsrechtelijk een heroriëntatie op. Immers in 1980 vindt een kort geding plaats tegen de Staat der Nederlanden, aangespannen door de LSV (medische specialisten) en later door de KNB (notarissen), om de vraag of er sprake was van 'détournement de pouvoir', bij het gebruik van de Prijzenwet voor het voeren van een inkomensbeleid, en of onder het in de Prijzenwet gehanteerde begrip 'diensten' ook de diensten van vrije beroepsbeoefenaars en in het bijzonder die van medische specialisten kon worden verstaan! Kortom het overlegbeleid en sterker nog het tijdelijke karakter van de TWN was mede ook opgezet en bedoeld om zowel in



politieke als in ambtelijk/technische zin ervaring op te doen met dit beleid alvorens tot definitieve (structurele) regelingen te komen (4).

De vrije beroepen zijn niet vertegenwoordigd in de SER of betrokken bij het overleg in de Stichting van de Arbeid. Dit feit geeft reeds aan dat deze categorie van beroepsbeoefenaars op zijn minst een ongewone plaats inneemt binnen de Nederlandse geïnstitutionaliseerde sociaal-economische verhoudingen. Deze bijzondere positie heeft uiteraard een eigen, specifiek historische achtergrond, maar kan daarnaast niet los gezien worden van het ondermeer door organisatie en strategisch optreden gecreëerde vermogen om marktrelaties (tussen vrager en aanbieder) te beheersen of zelfs praktisch uit te schakelen. Dit vermogen, dat uiteraard ook niet los gezien kan worden van de aard van de geboden dienst, heeft er vermoedelijk mede toe geleid dat beoefenaars van vrije beroepen doorgaans deel uit maken van het bovenste percentiel van de inkomensverdeling.

De overheid rekent het tot haar taak, om in het kader van economisch-politieke doelstellingen te streven naar een aanvaardbare inkomensverdeling. In dit verband is aan het begin van de zeventiger jaren het prijs-/inkomensbeleid van de grond gekomen. Dit beleid heeft vervolgens aan het begin van de tachtiger jaren geleid tot de inwerkingtreding van de TWN. Nu deze Wet in mei 1987 definitief expireert, dient men zich af te vragen in hoeverre, ondanks de bijzondere positie van de vrije beroepen, het overleg inzake inkomenspolitieke aangelegenheden tussen overheid en beroepsgroepen geïnstitutionaliseerd is. Indien we onder dit laatste verstaan dat er door de TWN overlegkaders gevormd zijn waarbinnen informatie (meer of minder gebrekkig) uitgewisseld wordt en bindende besluiten genomen kunnen worden, dan is dit inderdaad het geval. Dit geldt ook ondanks het feit dat er, ook in materiële zin, praktisch uitsluitend met de medische beroepen is onderhandeld. Derhalve wijden we kort hier enige aandacht aan de medische sector, en daarna aan de overige sectoren.

### **De medische sector**

Er zijn markten die zodanig georganiseerd zijn, dat er institutionele belemmeringen voor een vrije werking zijn ingebouwd. In dat geval is het, althans in principe, mogelijk deze obstakels te verwijderen door middel van een reorganisatie van de marktverhoudingen. Het is echter ook denkbaar dat het produkt in kwestie van zodanige aard is, dat de marktonvolkomenheden er inherent aan zijn. Dat laatste geldt zeker voor de markt van 'gezondheidszorg', die gekenmerkt wordt door een grote mate van ondoorzichtigheid en prijsongevoeligheid. Onzekerheid over de hoeveelheid zorg en het tijdstip van de benodigde zorg en de mate van urgentie die kan optreden, heeft geleid tot de dominantie van het verschijnsel 'verzekering', waardoor het rechtstreekse verband tussen prijs en dienst verloren is gegaan. Ofschoon gezondheidszorg als een individueel goed beschouwd mag worden, gaat de consumptie ervan, vooral in de preventieve sfeer met externe effecten gepaard (hygiëne, immunisatie, etc.). Daarnaast wordt de markt ook nog in sterke mate beheerst door de aanbieders, die zoals het de leden van een professie betaamt, elkaar niet door middel



van tarieven beconcurreren en onderling de kwaliteit normeren en bewaken (5).

Dat de marktwerking in de gezondheidszorg gebrekkig is, wordt door de beroepsbeoefenaars volmondig erkend. Het is de reden dat overheidsbemoeienis al geruime tijd bestaat, een bemoeienis die zijn neerslag in de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) heeft gevonden.

Voor de gezondheidszorg vervangt de WTG de Prijzenwet. De TWN vormde het inkomenspolitieke 'voorportaal', bedoeld om vast te stellen van welk aanvaardbaar inkomensniveau mag worden uitgegaan bij de tariefsvaststelling. Deze functie gold zowel met betrekking tot de WTG als tot de Prijzenwet. Er is echter een belangrijk verschil waar het de WTG betreft. Het uitvoerend orgaan van de WTG, het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, is een eigen corporatief samengesteld gremium waarvan de primaire taak is afspraken tussen beroepsbeoefenaars en verzekeraars op hun redelijkheid te toetsen, overigens wel in overeenstemming met ministeriële aanwijzingen. In de praktijk van het TWN-overleg is gebleken dat de scheiding tussen prijs-/inkomensbeleid en overig beleid moeilijk bleek vol te houden, omdat er een sterke neiging bestond het onderhandelingspakket uit te breiden. Er is ook een feitelijke samenhang tussen inkomens, 'workload', 'disutilities', instroom, vestigingsbeleid, en erkenningenbeleid. Zo is er ook een duidelijke relatie tussen WTG (prijzen-sfeer) en WVG (volumesfeer) aantoonbaar. Op het gebied van het inkomensbeleid hebben de WTG-partners geen bevoegdheden meer. Het gevaar dat het COTG nu ook op andere terreinen buiten spel gezet wordt, en daarmee ook de privaat-en publiekrechtelijke ziektekostenverzekeraars, is reëel.

### Overige sectoren

Naast de medische sector zijn in het kader van de TWN ook beroepsgroepen uit de technisch-ontwerpsector en de juridisch-administratieve sector aangewezen. In hoofdstuk 6 zijn in dit verband de notarissen en de raadgevend ingenieurs besproken. De vraag naar de betekenis van de marktwerking en naar de financiering uit collectieve middelen leidde voor deze sectoren tot andere conclusies dan in het geval van de medische sector. Zo opereren raadgevend ingenieurs op een diensten-markt waar sprake is van reële concurrentie. Zo kunnen opdrachtgevers vrij kiezen tussen bureaus en kunnen ze eventueel uitwijken naar het buitenland. Als georganiseerde beroepsgroep vormen de raadgevend ingenieurs een belangengemeenschap die weliswaar poogt met uniforme richtlijnen interne concurrentie uit te sluiten, maar bij concrete projecten in de meeste gevallen toch onderhandelt met de opdrachtgever inzake de aanneemsom c.q. honorarium.

Voor de notarissen is de situatie anders, doordat de opdrachtgevers of cliënten voor het grootste deel tot de private sector behoren, maar voor bepaalde diensten niet naar een andere aanbieder kunnen gaan, vanwege het domeinmonopolie. De 'countervailing power' van de vragers als marktpartij is daardoor uitermate gering. Toch wijkt de situatie voor de notaris

af van die van de huisarts of medische specialist. Immers de vraag naar bepaalde notariële diensten is in zekere zin marktafhankelijk en is in die zin wellicht niet ongevoelig voor de conjunctuur.

Verschil echter met de raadgevend ingenieurs is dat de notarissen voor bepaalde diensten een aanbodmonopolie bezitten, terwijl de 'counter-vailing power' van afnemers gering is.

De omstandigheden waarin beroepsgroepen buiten de medische sectoren verkeren, leidt tot grote verschillen in marktwerking waarbij met name differentiatie in de relatie tussen aanbieder en vrager essentieel is. Duidelijk zal zijn dat gebrekkige marktwerking en financiering met collectieve middelen voor deze sectoren ieder hun eigen betekenis hebben.

De politieke gevoeligheid van de TWN kon er evenwel toe leiden dat er een zekere mate van inconsistentie en discontinuïteit in de toepassing ontstond. De onzekerheid, die dit zowel voor de uitvoerende departementen als voor het veld opleverde, kon nooit geheel worden weggenomen, omdat het nu eenmaal onvermijdelijk is dat verschuivingen in de politieke verhoudingen tot uiting komen in het sociaal-economisch beleid van een regering. Dat neemt echter niet weg dat de afzonderlijke beslissingsmomenten zorgvuldig onderscheiden moeten worden. In dit verband konden in de vigerende systematiek het aanwijzingsbesluit, het kiezen van een (ambtelijke) vergelijkingsfiguur en de mate en snelheid waarmee eventueel aanwezige restposten worden opgeheven, als de essentiële politieke beslissingen worden beschouwd, terwijl er zich daarnaast een aantal vertaalproblemen voordeden die in principe een technisch karakter hadden. Van deze laatste zijn er twee die telkens binnen elk 'TWN-traject' weer opdoken: de vertaling van het inkomen van de vergelijkingsfiguur in een norminkomen voor de betreffende vrije beroepsbeoefenaar (aankleding, koopkracht, goodwill, etc.) en de vertaling van aanvaardbare inkomens in tarieven. Het vermengen van technische en politieke aspecten, zo leerde de gang van zaken rond de motie Gerritse, kon - ofschoon de Tweede Kamer zich over alle momenten die de TWN-procedure kent mag uitlaten - de schijn van willekeur wekken en daarom gevoelens van rechts-onzekerheid oproepen bij de beroepsgroepen. Het ware meer in overeenstemming met de geest van de TWN geweest dat, wanneer de politiek, op wat voor gronden dan ook, de mening was toegedaan dat inkomens zich anders dienden te ontwikkelen dan in eerste instantie overeengekomen, zij een ander aanvaardbaar inkomen of, zo nodig, een ander norminkomen had vastgesteld.

Dat de TWN, in zoverre het een machtsmiddel van de overheid was, door de beroepsgroepen niet toegejuicht werd, doet niet af aan het feit dat de uitzuiverende werking van een gestructureerde discussie over de hoogte van inkomens toch als waardevol ervaren werd. De overheid heeft van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid krachtens de TWN (door tijdens het overleg beslissingen op te leggen) overigens geen gebruik gemaakt, wel heeft de TWN in het overleg steeds als 'stok achter de deur' gefungeerd. Waar al een prijs-/inkomensbeleid gold, is geen breuk met het verleden gezocht. Open en reëel overleg heeft in feite onderhandelen betekend.



Het is daarom belangrijk gebleken dat het institutioneel kader, waarin deze onderhandelingen plaatsvonden, voldoende garanties voor een bevredigend verloop boden. Beroepsgroepen waarvan grote belangen op het spel staan zullen elke juridische mogelijkheid om obstakels op te werpen aangrijpen. En deze mogelijkheden dienden zich wel degelijk aan. We noemen slechts: de betrekkelijke onbegrensde van de procedurele termijnen, het ontbreken van voldoende en betrouwbare informatie en de rol van de Voorlopige adviescommissie inkomens vrije beroepsbeoefenaars (VAC). De beroepsgroepen gaven evenwel te kennen dat zij het betreurden dat de VAC geen echte beroeps- of arbitragecommissie was. De VAC, primair bedoeld als adviesinstantie bij een conflict tussen overheid en beroepsgroepen, heeft een onvoorziene rol mogen spelen, toen er een verschil van mening tussen de Minister en het Parlement gerezen was.

Een tweede reeks conclusies betreft het beleidstheoretische aspect van de TWN. De symbool-waarde van de TWN, het gegeven dat ook aan anderen dan loontrekkers onder bepaalde omstandigheden inkomensoffers opgelegd kunnen worden, is belangrijk gebleken. Omdat het TWN-overleg als het 'voeren van onderhandelingen' bestempeld werd, is het verklaarbaar dat er een zekere pakketverbreding optrad, vooral wanneer er op het gebied van de inkomens veel moest worden ingeleverd. Er moet immers nog iets te onderhandelen zijn. Bovendien is er een feitelijk verband tussen inkomens en werkbelasting, kwaliteit, instroom enz. Met deze pakketverbreding werden weliswaar oneigenlijke elementen in het TWN-overleg ingebracht, maar het werd er ook gemakkelijker op om op een voor beide partijen bevredigende basis tot overeenstemming te komen. In dit verschijnsel is tevens een verklaring gelegen voor de samenhang tussen belendend beleid en prijs-/inkomensbeleid. Wanneer er budgettaire consequenties aan de beloningsstructuur van de beroepsgroep vastzitten, is het belang van de overheid groter om een werkelijk actief beleid te voeren. In het geval van de medische specialisten is de pakketverbreding zo ver gegaan dat het kernpunt van de TWN, het vaststellen van een norminkomen, is ontweken doordat er een totaal van de TWN-voorschriften afwijkende methodiek is toegepast, die tot het Generaal Accoord geleid heeft.

Tenslotte wordt gewezen op de uitwijkmogelijkheden die door een prijs-/inkomensbeleid krachtens de TWN werden opengelaten. De TWN was nu eenmaal geen panacee die alle onvolkomenheden rond de inkomensvorming van vrije beroepsbeoefenaars kon opheffen. Volledige beheersing zou alleen door het afschaffen van deze vrijheid in de beroepsuitoefening bereikt kunnen worden.

### **8.4. Maatschappelijke gevolgen**

Uit het feitelijk verloop van het TWN-overleg bleek dat het tegenspel dat de beroepsgroepen leverden, sterk uiteen liep. Goed georganiseerde beroepsgroepen, ondersteund door een deskundige staf, zijn in staat uitkomsten van het overleg te bewerkstelligen waarbij men niet op al te veel verliespunten hoeft te rekenen. Daarbij speelt uiteraard ook de ervaring mee, die met dit soort overleg is opgedaan, als ook de mate waarin men de



## Overlegbeleid

publieke opinie kan beïnvloeden door toegang tot de media en dergelijke. Verder geldt per sector (en de gezondheidszorg is daarvan een mooi voorbeeld) dat de vertakking van het beleidsnetwerk over beleidsvormende instanties in het veld tot grote informatievoordelen ten opzichte van de overheid leidde. De advies- en controle circuits in de gezondheidszorg bieden hiervoor alle gelegenheid (men denke aan: Hoofdingspectie, het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, de Nationale Raad Voor de Volksgezondheid, de Nationale Ziekenhuisraad, de Gezondheidsraad). Zo hebben bijvoorbeeld beroepsorganisaties als de Landelijke Specialisten Vereniging en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor de Pharmacie een medebeslissende stem bij bepaalde vormen van gegevensverwerking, zoals: Centraal Bureau Specialisten Honorering, respectievelijk Recepten Uitreken en Controle Bureaus.

Omgekeerd geldt nu dat het TWN-overleg en de uitkomsten daarvan voor de beroepsgroepen afzonderlijk, een sector-specifieke uitstraling hadden. Door het TWN-overleg en de daarbij ontstane discussies over beroepsinhoudelijke aspecten (men denke aan functiewaardering in de gezondheidszorg) in relatie tot beloningsvraagstukken, is de positie van de vrije beroepsbeoefenaar meer ter discussie komen te staan.

De overlegsituatie met vrije beroepen heeft deze sociaal-economische categorieën min of meer uit hun maatschappelijk isolement gehaald. Het vrije beroep is zogezegd in een proces van vermaatschappelijking terecht gekomen, waarbij het centrale issue de vergelijkbaarheid is tussen deze categorieën en andere sociaal-economische categorieën zoals ambtenaren, werknemers en werkgemers in het bedrijfsleven en bijvoorbeeld trendvolgers. Het verloop van dit vermaatschappelijkingsproces heeft echter niet uitsluitend te maken met het inkomensbeleid. Zaken als bezuinigingen in de collectieve sector of bijvoorbeeld budgetteringsoperaties in ziekenhuizen en andere instellingen voor intramurale gezondheidszorg, sluiten nauw aan bij inkomenspolitieke vraagstukken zoals die centraal stonden tijdens het TWN-overleg. In dit verband moet ook de hernieuwde aandacht voor de financiering van de zorg geplaats worden. De hiermee samenhangende gedachte omtrent de countervailing power van verzekeraars (men denke in deze aan het rapport van de Commissie Dekker) kan als een logisch gevolg hiervan gezien worden.

Inkomensbeleid voor medici heeft politiek, en in de ogen van het grote publiek, altijd sterk in de belangstelling gestaan. Ondanks deze grote belangstelling zijn concrete inkomenspolitieke resultaten van dit beleid niet altijd overtuigend geweest. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat het karakter van het prijs-/inkomensbeleid zodanig is dat het normeren van inkomensniveaus steeds gepaard gaat met een pakket van aanvullende maatregelen. Dit 'meeslepend' karakter van het prijs-/inkomensbeleid doet zich wellicht het sterkst voor binnen de medische sector. Overeenkomsten in het kader van de TWN met de huisartsen en de medische specialisten dragen dan ook veelzeggende namen als convenant, respectievelijk generaal accoord. Het betreft hier kaderovereenkomsten waarin afspraken geregeld zijn voor de middellange termijn die tezamen eerder

een beleidsplan impliceren (vooral procedurele afspraken) dan dat zuiver inkomenspolitieke zaken geregeld worden.

### 8.5. Conclusies

De vraagstelling die aan dit hoofdstuk ten grondslag heeft gelegen, komt samengevat neer op een effectiviteitsoordeel omtrent het prijs-/inkomensbeleid, vooral daar waar het om overlegbeleid gaat.

Bezien we dit beleid, en dus de uitvoering van de TWN, zuiver in termen van door de overheid gerealiseerde inkomenspolitieke maatregelen, dan is het resultaat mager. Immers een feitelijk terugdringen en beheersing van inkomensniveaus van medische vrije beroepen is geen onverdeeld succes geworden. Daar staat evenwel tegenover dat voor de huisartsen toch wel degelijk structurele resultaten zijn behaald in termen van vaststelling definitief norminkomen en daarop geënte aanvaardbare inkomensniveaus. Een belangrijke meer algemene vraagstelling blijft dan inhoeverre het prijs-/inkomensbeleid zich verhoudt tot het sturend vermogen van de overheid. Om deze vraag te beantwoorden moeten we een eindoordeel formuleren aangaande de TWN.

Deze wet werd ontwikkeld gedurende de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat aan het begin van de jaren tachtig. De bepalende premissen van het beleid in die dagen was het postuleren van een actieve opstelling gericht op verdeling en herverdeling van de maatschappelijke produktie. De totstandkoming van die produktie (de zorg voor de aanbodzijde) had evenwel minder aandacht. Voor deze hyperactieve, en veel verantwoordelijkheid dragende overheid, was direct inkomensbeleid, zoals het prijs-/inkomensbeleid en de in dat kader uit te voeren TWN, een bijna natuurlijk gegeven. Toen de TWN daadwerkelijk werd uitgevoerd, in de periode 1981-1985, was deze natuurlijke, probleemloze overheidsverantwoordelijkheid als opvatting reeds aan discussie onderhevig en voor sommige als uitgangspunt niet meer houdbaar. De effectiviteit van dit beleid dient dan ook beoordeeld te worden op dit draaipunt van beleidsperspectieven. Niettemin zijn de belangrijkste effecten van de TWN juist toch gelegen in het symbolische feit, dat een overheid het omwille van maatschappelijke verdelingsvragen noodzakelijk acht (Kamerbreed!) om met gerichte wetgeving tot normering van inkomens te geraken. De vrije beroepen zijn als het ware door deze wet duidelijker dan ooit op hun maatschappelijke functie gewezen.

De Tijdelijke Wet Normering Inkomens vrije beroepsbeoefenaars is inmiddels opgevolgd door de aangekondigde structurele wetgeving, onder de naam: Wet Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars (WIVB). Deze wet is opgebouwd uit vier paragrafen (6). Paragraaf 1: Direct inkomensbeleid (artikel 1 tot en met 8), paragraaf 2: Informatievoorziening (artikel 9 tot en met 10), paragraaf 3: Wijziging overige wetten (artikel 11 tot en met 14), en paragraaf 4: Overgangs- en slotbepalingen (artikel 15 tot en met 17). Het onderdeel direct inkomensbeleid, heeft in sterke mate een TWN-karakter. Er wordt gesproken over de werkingssfeer (categorieën vrije beroepsbeoefenaren welke bij AMvB zijn aangewezen, artikel 1, lid 1),



## Overlegbeleid

vaststelling aanvaardbaar inkomensniveau (artikel 2), het voeren van overleg met organisaties van vrije beroepsbeoefenaren (artikel 3), het installeren van een adviescommissie vrije beroepsbeoefenaren (artikel 7), en het doorvertalen van aanvaardbare inkomensniveaus naar prijzen en tarieven (artikel 5, instrumentele effectuering via Prijzenwet en Wet Tarieven Gezondheidszorg). De paragraaf informatievoorziening heeft betrekking op een informatie-artikel. Het verkrijgen van betrouwbare en beleidsrelevante informatie was immers een zwak punt in de TWN, terwijl de beschikking over juiste gegevens wellicht de achilleshiel van het prijs-/inkomensbeleid van vrije beroepsbeoefenaren is. Bijgevolg is daar in de wet een voorziening voor getroffen in termen van twee expliciete artikelen (9 en 10).

De 'Wijziging van overige wetten' (paragraaf 3) is vooral bedoeld in het kader van het bronnenbeleid. Artikel 11 houdt immers een wijziging in van de Wet Economische Mededinging, zodat dit antitrust-instrument ook van toepassing is op vrije beroepsbeoefenaren. De overgangsbepalingen (paragraaf 4) zijn vooral bedoeld om de nieuwe wet te laten aansluiten op lopende procedures en overeenkomsten die in het kader van de TWN nog operationeel waren.

Het opmerkelijke aan deze wet is dat ze berust op twee, elkaar slecht verdragende, gedachten. Enerzijds wil men een - zeker wat het directe inkomensbeleid betreft - terugtrekkende overheid die niet ingrijpt in de inkomensverhouding doch hooguit condities schept of juist niet schept teneinde de markwerking te bevorderen dan wel te herstellen. Deze visie van het 'post-verzorgingsstaat' denken is uitvoerig aan de orde gesteld in de SER-adviezen betreffende Wetgeving inkomensvorming (7). De andere gedachte is dat vrije beroepsbeoefenaren een, uit inkomenspolitiek oogpunt, bijzondere sociaal-economische categorie vormen - geen 'normale' marktrelatie hebben met hun afnemers - en derhalve een inkomen verwerven dat vaak uitzonderlijk hoog is. De overheid dient dan in te grijpen, omdat monopolioïde aanbodsituaties (men denke aan gezondheidszorg en rechtszorg) geleid hebben tot een volledige asymmetrische institutionalisering van marktverhoudingen. De cliënt/afnemer/patiënt kent formeel geen andere bescherming dan door wetgeving vastliggende kwaliteitsgaranties. In de gezondheidszorg bestaat dan verder nog een volledige institutionalisering van de financiering (loskoppeling individuele opbrengst-kostenprikkels) waardoor de positie van de individuele afnemer eerder verzwakt dan versterkt is.

Kortom deze tweede gedachte opteert voor een actieve, ingrijpende overheid om ongewenste effecten ten gevolge van een ongelijke machtsverdeling tegen te gaan. Het contradictoire is dat dit laatste soort ingrijpen juist tot uitschakeling van de markt kan leiden. De WIVB tracht beide lijnen met elkaar te verenigen door het directe inkomensbeleid complementair te maken aan het continue bronnenbeleid. Dus bronnenbeleid is een permanente zorg voor de overheid en geldt voor alle vrije beroepsbeoefenaars (8). Het 'directe inkomensbeleid' geldt als 'ultimum remedium', en komt pas aan de orde indien het bronnenbeleid (of enig andere maatregel) onvoldoende soelaas biedt. Dit laatste betekent dat indien inkomens-

## Exploratie en evaluatie

niveaus van vrije beroepsbeoefenaren bijvoorbeeld te hoog zijn en dus niet binnen een redelijke termijn tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht, deze beroepsgroepen aangewezen waren in het kader van het 'directe inkomensbeleid', dat grotendeels neerkomt op de TWN-systeematiek.

Nu is het evident dat een gericht bronnenbeleid voor bepaalde vrije beroepen in de medische sector (medische specialisten, huisartsen, tandartsen) niet binnen een 'redelijke' termijn tot effecten zal leiden. Of met andere woorden; in sectoren waar geen, of een volledige geïnstitutionaliseerde markt bestaat, zal bronnenbeleid niet, of zéér moeizaam tot herstel van evenwichtige - eenvoudige - marktverhoudingen leiden. En dus is een direct inkomensbeleid voor medici en notarissen onvermijdelijk. Met andere woorden het WIVB is een TWN, toegepast op beroepsgroepen waar het nodig is, en voor alle andere beroepen een bronnenbeleid.

Kortom, het hier geanalyseerde prijs-/inkomensbeleid met bijbehorende regelgeving heeft zijn sporen nagelaten in de nieuwe WIVB. Doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn op een uiterst pragmatische wijze in elkaar geschoven. In die zin reeds is de TWN effectief gebleken.



*Deel IV*

# De organisatie van overheidsbeleid en maatschappelijke contractvorming

## 9. Inleiding

Onder de titel: de organisatie van overheidsbeleid en maatschappelijke contractvorming: beleidsnetwerken in actie, brengen we in dit laatste deel een aantal hoofdlijnen uit deze studie samen die in onderlinge samenhang tot een nieuw bestuurlijk en organisatorisch denkkader moeten leiden. De kernbegrippen in deze nabeschuiving zijn: belangengroep, beleidsnetwerk, coalitie, markt, ruil en contract. Als de belangrijkste assumptie geldt dat de organisatie van overheidsbeleid niet een geïsoleerd probleem betreft van de bureaucratie, maar in eerste instantie een maatschappelijk besturings- en ordeningsvraagstuk betreft, waar maatschappelijke actoren bij betrokken zijn.

Aan de hand van de bespreking van de twee laatste vragen (B) uit de probleemstelling worden genoemde aspecten in een algemeen perspectief geplaatst. Om te beginnen wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op het verschijnsel belangengroep in relatie tot het maatschappelijk ordeningsvraagstuk. Er worden in dit verband drie benaderingen onderscheiden. Naast de economische (10.3.) en de politicologische optiek (10.4.) ten aanzien van belangengroepen en maatschappelijke ordening, formuleren we in 10.5. een netwerkvisie op de problematiek. Deze 'netwerk'-benadering vormt de basis voor wat we in deze studie het beleidsnetwerk noemen. Als zodanig moeten deze drie benaderingen complementair gezien worden. In feite opteren we hiermee voor een multidisciplinaire aanpak bij de bestudering van bestuurlijke en organisatorische vraagstukken van overheidsbeleid. Uitgangspunt blijft evenwel het organisatorisch netwerk als structuurvormend kader. In hoofdstuk 11 wordt verder aandacht besteed aan de betekenis van belangengroepen in relatie tot maatschappelijke sturingsprocessen. De herkomst en aard van actiepatronen zoals die zich in en rondom beleidsnetwerken voordoen, staan hierbij centraal. Met name de proceskant van het netwerk in actie wordt hier belicht. In hoofdstuk 12 wordt vervolgens maatschappelijke sturing centraal gesteld in het kader van de functionaliteit en legitimiteit van wetgeving, gegeven een direct inkomensbeleid. Hoofdstuk 13 gaat expliciet in op maatschappelijke contractvorming als een organisatorisch devies om tot evenwichtige belangenafweging te komen. In feite wordt hiermee een mogelijke oplossing aangedragen voor het maatschappelijk sturings- en coördinatievraagstuk, in een door belangentegenstellingen gekenmerkte maatschappelijke orde.

Hoofdstuk 14 levert de integrale conclusie van dit proefschrift. Vanuit een theoretische reflexie op het empirisch materiaal wordt hierin een



## Organisatie en contract

voorstel gedaan voor een bestuurlijk en organisatorisch denkkader ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid.

Deze schets is opgebouwd uit een aantal samenhangende elementen, zoals het contract, onderhandelen, coalitievorming en netwerkorganisatie. Overheidsbeleid wordt geconcipieerd binnen dynamische en flexibele organisatiestructuren, die de vorm aannemen van 'actieve' beleidsnetwerken. Deze beleidsnetwerken vormen de organisatorische 'arena' waarbinnen maatschappelijke actoren met elkaar geconfronteerd worden om door overleg en onderhandeling tot akkoorden te komen. Aldus wordt maatschappelijke strijd beheersbaar.

In dit verband geldt wellicht als een belangrijke uitkomst van de studie dat de huidige positie van de overheid in een maatschappelijk krachtenveld, gekenmerkt door naar autonomie strevende actoren, nader aangeduid wordt. Overleg tussen (voor het gemak) de overheid en deze maatschappelijke actoren is niet verzelfstandigd in oude of nieuwe corporatistische structuren, maar profileert zich op uiteenlopende wijzen in organisatorisch actieve beleidsnetwerken. Door het contract als een belangrijk structurerend organisatiebeginsel te nemen, wordt uitdrukking gegeven aan een adaptieve verhouding tussen staat en samenleving. Als ordebepalende gedachte wordt hierbij gekozen voor een 'interactie georiënteerde', thematisch gerichte overheidsrol. Dit ter onderscheiding van maatschappelijke sturing die geheel en al door marktprocessen beheerst wordt (de minimale staat), dan wel de onbeheersbaar geworden verzorgingsstaat, waar de overheid fundamentele ruilprocessen direct reguleert, en derhalve maatschappelijke processen van hun interne dynamiek berooft.

Door deze benadering wordt het denken in termen van de overheid, voorgesteld als een centraal opererende bureaucratie, verlaten. Beleidsnetwerken en contracten diversificeren het overheidsingrijpen naar thematisch gerichte probleemvelden. 'Standaardoplossingen' zijn er niet. De oplossingen moeten worden afgestemd op de eigen dynamiek van de onderhavige maatschappelijke processen. Waar nevenschikking tussen overheid en maatschappelijke actor mogelijk is, zal dit worden nagestreefd. Waar hiërarchievorming noodzakelijk is zal dit zoveel mogelijk in heldere verhoudingen en relevante competenties moeten plaatsvinden.

## 10. Belangengroepen en maatschappelijke ordening

### 10.1. Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om het verschijnsel belangengroep af te bakenen en te definiëren als een sociologisch begrip. In zowel dagelijks spraakgebruik als wetenschappelijke verhandelingen wordt de term belangengroep te pas en onpas gebruikt zonder dat de inhoud en betekenis daarvan precies duidelijk is. De sociologische begripsvorming die verderop aan de orde komt moet in eerste instantie leiden tot een meer precieze en bruikbare betekenis in het kader van de probleemstelling van deze studie. Tevens zal hiermee duidelijk gemaakt worden hoe belangengroepen beschreven en geanalyseerd kunnen worden met het oog op de complexe relatie en verbinding tussen staat en samenleving. Met dit laatste doelen we op de vervlechting tussen staat en maatschappij van waaruit elke vorm van overheidsbeleid begrepen moet worden, aldus Van Doorn (1). Derhalve spreken we in dit verband ook over belangengroepen en maatschappelijke ordening. We zullen belangengroepen in dit hoofdstuk vooral beschouwen als een organisatie-sociologisch verschijnsel. Dit ter onderscheiding van een meer sociaal-psychologische benadering. Niet zozeer de binding van het individu aan de groep staat centraal, maar veeleer de belangengroep als actor in een maatschappelijk krachtenveld vormt het object van analyse en conceptualisering.

Met deze eerste positiebepaling wil overigens geenszins gezegd zijn dat de hedendaagse organisatie-sociologie het meest coherente kader zou zijn. Wel benadrukken we hiermee dat de keuze voor een organisatie-sociologische benadering goede aanknopingspunten biedt om de vervlechting tussen staat en samenleving in beeld te brengen. De organisatie-sociologische (vaak empirisch geïnspireerde) benadering is ons inziens niet alleen een aantrekkelijke, doch ook relevante aanvulling van bestaande politico-logische en bestuurskundige analyses. Immers met Jenkins (2) zijn wij van mening dat het bestuderen van politieke krachten en beleidsprocessen het functioneren van organisationele netwerken veronderstelt. Met andere woorden een synthese tussen beleids- en organisatie-analyse is noodzakelijk.

Het verschijnsel belangengroep is voor de sociale wetenschappen overigens niet nieuw. Het is zeker niet zo dat door de problemen van de verzorgingsstaat de aandacht voor belangengroepen voor het eerst aan de dag getreden is. Zowel in de economie, de politicologie als sociale filosofie zijn sociale groepen bestudeerd naar hun economische, politieke en



sociaal-maatschappelijke betekenis (3). Er valt veel te zeggen voor de opvatting dat het onderzoek naar en de theoretische analyse van sociale processen dient te beginnen bij de sociale groep die men als verbindende schakel ziet tussen individu en maatschappij. Hier ligt immers ook een aanknopingspunt voor de studie van collectieve actieprocessen en belangengroepen. Mede hierdoor vormt de bestudering van groepen een belangrijk studieveld met het oog op de wederzijdse invloed van sociale processen op economische ontwikkelingen en structuren (4).

Belangrijke grondgedachte van deze studie is evenwel dat de belangengroep als een fundamenteel, constituerend element van de moderne samenleving gezien moet worden. De organisatie van een belangengroep, tot een maatschappelijke actor wel te verstaan, en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke vormgeving van de moderne industriële samenleving staat in onze analyses centraal. Echter aan beperkingen valt hier niet te ontkomen. Enerzijds omdat geen geschiedschrijving van het fenomeen belangengroep wordt beoogd, en anderzijds omdat organisatie-sociologische accenten en interpretaties voorop staan. Het conceptueel model van belangengroepen zoals dat voor ogen staat is uiteindelijk gebaseerd op het contract als organisatievorm. Onze stelling hierbij is dat belangengroepen door middel van contracten, bepaalde maatschappelijke verhoudingen institutionaliseren. Deze contracten gaan zij vooral aan met de staat. Aldus proberen we zowel het 'gedrag' van groepen als hun 'invloed' op staat en openbaar bestuur nader te verklaren en inzichtelijk te maken.

In de volgende paragrafen worden drie benaderingen geschetst met betrekking tot de rol en functie van belangengroepen met het oog op maatschappelijke ordening. We onderscheiden achtereenvolgens: de economische benadering, de politicologische benadering, en tot slot de netwerkbenadering. Deze laatste optiek is een uitwerking van wat wij zojuist de organisatie-sociologische benadering genoemd hebben. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende beschouwing inzake beleidsnetwerken.

### 10.2. Benaderingen van belangengroepen

In de nu volgende uiteenzetting over benaderingen van belangengroepen gaat het vooral om een aantal 'kernargumenten' die in de verschillende disciplines tot uitdrukking worden gebracht. Diverse auteurs zullen de revue passeren voorzover representatief voor een bepaald theoretisch motief. Dit 'motief' wordt gevormd door assumpties of veronderstellingen met betrekking tot het gedrag van individuen, georganiseerde groepen, organisaties en de aard van sociale systemen. Naast materiële aspecten van theorieën zijn ook de methodologische principes of 'spelregels' van belang. Immers de methodologie waarin theoretische perspectieven worden voorgesteld, zegt iets over het verklarend vermogen en de praktische toepasbaarheid (legitimering) van theorieën. Het doel van de theoretische expositie is derhalve tweeledig:

- 1e Het aangeven van een beperkt aantal argumenten inzake de inhoudelijke betekenis en maatschappelijke consequenties van belangengroepen.

- 2e Benadrukken dat het denken en analyseren in termen van belangengroepen een vruchtbare exercitie is ten aanzien van de hier aan de orde zijnde problematiek.

In de volgende uiteenzetting zal niet gestreefd worden naar een uitputtende behandeling van alle relevante auteurs en stromingen. Gekozen is voor het afbakenen van hoofdlijnen teneinde het argument zo duidelijk mogelijk naar voren te halen. Aan de orde komen achtereenvolgens een economische benadering; een politicologische benadering en een organisatiesociologische of netwerkbenadering. Steeds staat de relatie centraal tussen belangengroepen in actie en de gevolgen daarvan voor de maatschappelijke ordening. De keuze van de perspectieven is verder zodanig dat allerlei, op zich interessante, variaties op een bepaald thema zo veel mogelijk beperkt zijn. Nogmaals, het gaat om het hoofd'motief' en niet om een uitputtende behandeling daarvan.

### **10.3. De economische visie op belangengroepen en maatschappelijke ordening**

De centrale gedachte die bij de economische definitie van maatschappelijke problemen voortdurend een rol speelt is het begrip 'schaarste', opgevat in de niet-formele (is niet wiskundige) omschrijving van dit begrip door Andriessen (5).

(..) schaarste, dat wil zeggen de spanning die bestaat tussen de onbegrensde menselijke behoeften enerzijds en de beperkte hoeveelheid middelen die in die behoeften kunnen voorzien anderzijds (..) (blz. 5).

Voor zowel individuen als collectiviteiten (organisaties, de overheid) impliceert deze spanningsverhouding tussen behoefte en middelen het doen van keuzes. De 'behoeften' van individuen zijn gevarieerd, en in principe ongelimiteerd. Deze variatie bestaat zowel voor één individu (verschillende preferenties) als tussen individuen (de een hecht meer waarde aan zijn inkomen dan de ander). Kortom de verschillende behoeften en de verschillende beperkte middelen maken dat er ook verschillende schaarsteverhoudingen bestaan c.q. verschillende keuzeprocessen. In de economische theorie zijn produktie- en consumptiefuncties, met het oog op de analyse van keuzen en besluitvorming belangrijke aandachtsgebieden. Algemene economische probleemdefinities kunnen vervolgens verbijzonderd worden naar specifieke aandachtsgebieden zoals de bedrijfsorganisatie, de staat, de groep etc. Evenzo kan het functioneren van de democratie geanalyseerd worden als een economisch (keuze-)proces. Verschillende leefsfereen kunnen aldus in termen van 'schaarste'-verhoudingen, keuzeprocessen en allocatiemechanismen bestudeerd worden.

We zullen nu een aantal varianten bespreken die tezamen een beeld geven van de economische visie op belangengroepen en daarmee samenhangende maatschappelijke consequenties.



### 10.3.1. Public choice-benadering

De term 'public choice' is een verzamelnaam voor benaderingen die alle gemeen hebben dat ze verschijnselen in de publieke sector, i.c. het 'gedrag' van de overheid, bestuderen vanuit economische optiek. Of zoals Mueller (6) het formuleert: 'Public choice can be defined as the economic study of nonmarket decisionmaking, or simply the application of economics to political science' (blz. 1). Methodologisch rekent Mueller 'public choice' als discipline tot de economie voor zover beide eenzelfde assumptie omtrent menselijk gedrag hanteren namelijk: (..) man is an egoistic, rational, utility maximizer (blz. 1).

Hoewel ogenschijnlijk primitief en ongenueanceerd vormt deze algemene uitspraak omtrent menselijk gedrag (en zijn intenties) het centrale vertrekpunt voor vele (zo niet alle) analyses en studies die onder de noemer public choice bekend zijn. In feite betreft het de verbijzondering van het 'schaarste'-probleem, voorzover individuen trachten in hun behoeften te voorzien door op rationele gronden middelen te kiezen en deze aan te wenden. Deze ietwat steriele rationaliteitsconceptie biedt, ondanks nadelen en tekortkomingen, waarover zo dadelijk meer, het voordeel dat het (rigoreuze) analyses mogelijk maakt van complexe maatschappelijke organisatieverschijnselen, zoals het functioneren van de overheid, besluitvorming in grote collectiviteiten, het verhogen van de welvaart, de werking van het budgetmechanisme en het proces van wetgeving (7).

Wellicht nog interessanter dan de rationaliteitsconceptie is de gevolgtrekking die uit de basisassumptie valt af te leiden en eigenlijk het probleemveld bij uitstek is van veel public choice-studies. Immers indien individuen egoïstische, enkel het eigenbelang nastrevende actoren zijn, hoe is het dan mogelijk dat individuen gezamenlijk collectiviteiten vormen, zich organiseren of onder bepaalde condities democratieën tot ontwikkeling brengen? Blijkbaar is het voor (in oorsprong) egoïstische individuen voordeliger om zich op een bepaalde manier te organiseren - de collectieve marktpartij - dan als solist op te treden. Men kan zich hierbij afvragen in hoeverre het belang van het individu in verband te brengen is met het belang van de groep of collectiviteit. Kortom hoe is, gegeven de individuele rationaliteitsconceptie, enige vorm van georganiseerd samenleven mogelijk?

Veel 'public choice'-studies zijn in principe gericht op deze probleemstelling. Hoewel men zich baseert op zuiver economische uitgangspunten, ontstaat de meerwaarde van deze discipline in feite doordat men sociologische, politicologische of zelfs sociaal-filosofische probleemstellingen integreert en vervolgens betreft bij de keuzeprocessen van individuen en collectiviteiten. Mueller (8) spreekt in dit verband over twee takken. Enerzijds de positieve public choice, of de logische structuur van feitelijke verbanden zoals de stabiliteit van evenwichtstoestanden, de pareto-efficiëntie, en anderzijds de normatieve public choice; waarbij gezocht wordt naar algemene uitdrukkingen en realisatiemogelijkheden van politiek-maatschappelijke normen en waarden. Een veel gebruikte methode

om deze normen en waarden van de collectiviteit uit te drukken in een economische probleemstelling betreft de sociale welvaartsfunctie (9). In Nederland heeft onder meer Van den Doel (10) hier veel aandacht aan besteed. Hij spreekt over de collectieve doelstellingsfunctie of maatschappelijke welvaartsfunctie die 'het verband weergeeft tussen de maatschappelijke welvaart en een aantal variabelen, die deze maatschappelijke welvaart beïnvloeden. Op basis van een beslis criterium kan worden bepaald of de groepsdoelstelling is bereikt' (11).

Het kader waarin Van den Doel deze definitie plaatst is de economische theorie van de politieke besluitvorming. Deze theorie vormt als zodanig een goed voorbeeld van de economische benadering van groepsprocessen en collectieve besluitvorming, i.c. de theory of public choice. In zijn boek 'Democratie en welvaartstheorie' bepleit hij een integratie van economie, sociologie en politicologie teneinde een onvolledige en eenzijdige benadering van de collectieve sector te overstijgen. Immers de collectieve sector is, gelet op haar structuur en werking, fundamenteel voor het begrip van democratische volkshuishoudingen. Dit geldt zowel voor de organisatie van de democratie, als voor de institutionele neerslag daarvan in de vorm van de wetgevende staat (de 'overheid') en ook voor het politieke proces als een logische fasering van overleg, meerderheidsbeslissing, representatie en uitvoering, kortom de besluitvorming gedurende de afzonderlijke fasen van dit proces. Deze elementen vormen de aangrijpingspunten voor Van den Doel's economische theorie van de politieke besluitvorming. Hierbij merkt hij op dat de belangrijkste thema's die daarbij tot nu toe aan de orde zijn geweest betrekking hebben op: de vraag en het aanbod van collectieve goederen binnen een groep, de toedeling van waarden in het ruilproces bij verschillende machtsverhoudingen, de invloed die de concurrentie tussen verschillende politieke partijen om de steun van de kiezers heeft op het overheidsbeleid, en het gedrag van grote organisaties (12).

Belangrijke hulpmiddelen en procedures bij zijn 'public choice'-benadering zijn: - het toetsen van politieke theorieën met behulp van statistisch-wiskundige methoden, - methodologisch individualisme, waarbij de monistische conceptie van de overheid als een zelfstandig economisch subject wordt vervangen door een pluralistisch concept, hetgeen betekent dat de overheid wordt gezien als een verzameling van individuen (aanbieders) die collectieve goederen produceren voor een andere verzameling van individuen die deze collectieve goederen op hun individuele mérites waarderen (methodologisch individualisme aan de aanbodzijde verdiept het inzicht in de beleidsvorming binnen de overheid; terwijl aan de vraagzijde inzicht wordt verschaft in hoeverre de publieke sector tot optimale = maximale maatschappelijke welvaart = produktie van goederen en diensten komt). - Vormverwantschap tussen economische theorie van de politieke besluitvorming enerzijds en de micro-economie anderzijds. Bij dit laatste is het van belang dat steeds uitgegaan wordt van het individu die het politieke proces beoordeelt. Kort samengevat betekent dit voor Van den Doel (13) dat de visie van de individuele burger voorgesteld kan worden met behulp van:



## Organisatie en contract

- doelstellingsvariabelen: dit zijn veranderlijke grootheden, waarvan het subject  $i$  meent dat deze zijn welvaart ( $U^i$ ), zoals hij die opvat, beïnvloeden (consumptie van goederen, arbeidsinspanningen, etc.).
- doelstellingsfunctie: hierin wordt de wijze aangegeven waarop de doelstellingsvariabelen de individuele welvaart volgens het individu  $i$  beïnvloeden (deze functie geeft dus inzicht in het relatieve gewicht dat de burger aan elke doelstellingsvariabele toekent).
- besliscriterium: is de mate van doelstellingsverwezenlijking, die het individu nastreeft. De veronderstelling is dat elk individu het niveau van zijn doelstellingsfunctie poogt te maximaliseren:  $U^i = U^i_{\max}$ .

Met deze drie elementen is tevens een invulling gegeven van de eerder genoemde maatschappelijke welvaartfunctie.

Het werk van Van den Doel is hier van belang vanwege de wijze waarop hij het begrip van de sociale groep in de beschouwingen betreft. Wij zullen hier kort op ingaan.

Als eerste fase van het politieke proces (dat gekarakteriseerd wordt door een aantal logische fasen in de transformatie van individuele behoeften naar collectieve goederen) onderscheidt Van den Doel het overleg: oftewel de vraag of 'groepen, waarvan de leden met elkaar overleggen op basis van vrijwilligheid en vrijblijvendheid, in staat zijn om dat beleid tot stand te brengen, dat voor de gezamenlijke welvaart van de burgers in die groep optimaal is' (14). In het verlengde hiervan merkt hij op:

'(...) Het in beschouwing nemen van groepen is van belang omdat elke collectieve actie door of voor een groep plaats vindt (15)'.

Hoe dit 'groeps'-begrip verstaan moet worden, blijkt uit het volgende. Iedere economische beschouwing over groepen steunt op de veronderstelling dat de leden van de groep subjectief rationeel beslissen. Dat wil zeggen, van individuele groepsleden wordt verondersteld dat zij:

- een eigen doel nastreven;
- dit doel opvatten als welvaart, die zij mede afhankelijk zien van de groepsbeslissingen terzake van bepaalde goederen en diensten;
- in staat zijn verschillende alternatieven onderling te vergelijken en in een vaste volgorde te rangschikken;
- hogere welvaart verkiezen boven een lagere.

Door 'gedrag' van individuen te transformeren naar 'gedragingen' van 'groepen' (en omgekeerd) om daarmee de logica van deze processen te volgen, ontstaat een analytisch denkkader dat gevormd wordt door de verbinding tussen het economisch handelen van individuen en het politieke proces op het niveau van de collectiviteit, waarbij getracht wordt 'collectieve' uitkomsten te realiseren in termen van maatschappelijke waarden. Deze economische benadering van groepen is met name door Olson (16) op een consistente en consequente wijze gepresenteerd in zijn boek: 'The logic of collective action (public goods and the theory of groups)'. Een belangrijke en verstrekkende conclusie van deze studie betreft de paradox van het groepsgedrag. In het 16 jaar na 'the logic' verschenen boek: 'The

Rise and Decline of Nations', waarin Olson de principes van de collectieve actie toepast en toetst met betrekking tot de groei en stagnatie van verschillende nationale economieën, formuleert hij deze paradox als volgt: '(...) The paradox, then is that (in the absence of special arrangements or circumstances, ...) large groups, at least if they are composed of rational individuals, will not act in their group interest (17)'.

Interessant, in verband met het onderwerp van deze studie, is de conclusie dat het zich vooralsnog laat aanzien dat groepen, en in het bijzonder 'grote' groepen, willen ze tot enig herkenbaar groepsbelang komen (met dit opbrengst voor individuele leden), zichzelf moeten organiseren.

Het voortbrengen van collectieve goederen door groepen gebeurt blijkbaar niet vanzelf. Het rationeel-economisch beginsel, gepostuleerd voor het gedrag van individuen, blokkeert blijkbaar oplossingen op het niveau van de groep, hetgeen een nadere analyse van groepen en groepsgedrag noodzakelijk maakt. Wij komen hier in paragraaf 10.3.3. op terug.

Vooralsnog kunnen we concluderen dat een economische benadering van 'groepen' een logisch gevolg is van de probleemstelling betreffende het tot stand komen en verdelen van collectieve welvaart. In deze zin genereert de public choice-benadering vraagstellingen en problemen op het grensvlak van individu en collectief die uiteindelijk, gerekend naar mogelijke oplossingen, bepalend zijn voor de verhoudingen en relaties tussen individu, de samenleving en de staat.

### 10.3.2. De Public choice-benadering: een economisch integratiemodel

Bezien we de grondtrekken van de public choice-benadering dan komen we tot de volgende typering. De public choice-benadering opgevat als economische analyse van de niet door de markt geïnduceerde besluitvorming, probeert in eerste instantie het ontstaan, de omvang en de werking (inclusief effecten) van de collectieve sector te verklaren. Men gaat in principe uit van een economisch gedragsmodel voor individuen en groepen, hetgeen inhoudt dat het 'gedrag' van (economische) subjecten gereduceerd wordt tot datgene wat, op basis van een kosten-baten-afweging door het subject, te verwachten valt. Bestaande economische theorieën (onder andere de micro-economische prijstheorie) worden aldus omgezet en geïnterpreteerd voor die maatschappelijke sectoren waar de 'markt' onmogelijk als beslissend criterium kan gelden (18). Men probeert met behulp van wiskundige modellen en verwante deductieve methoden de werking van het politieke systeem te verklaren en inzichtelijk te maken. Geanalyseerd wordt in hoeverre de werking van bijvoorbeeld de parlementaire democratie verklaard kan worden met behulp van economische wetmatigheden. Hierbij stuit men op vragen als: welke uitgangspunten moeten gekozen worden om besluitvorming zowel rationeel, decisief en rechtvaardig te doen zijn? Het zal duidelijk zijn dat in een dergelijke benadering de rol en betekenis van de overheid (waarom is er een overheid? wat is de taak van de overheid? hoe kan deze taak het best uitgevoerd worden? etc.) als een economisch vraagstuk gedefinieerd wordt, en dat men bijgevolg binnen de grenzen van een economische probleemstelling naar oplossingen zoekt. De



public choice-benadering of ook wel de nieuwe politieke economie genaamd, tracht niettemin sociaal-filosofische, sociologische en politicologische probleemstellingen te integreren tot een consistente theorie van de collectieve sector. Aldus is een integratiemodel gecreëerd met behulp waarvan verklaringen gezocht worden voor de bestaande institutionele vormgeving van maatschappelijke processen, alswel naar mogelijke veranderingen daarvan en maar te verwachten effecten.

### 10.3.3. Groepen en besluitvorming

Een klassiek probleem bij de beschrijving en verklaring van maatschappelijke processen (zowel economische als sociologische) is de keuze van het niveau waarop de analyse wordt uitgevoerd. Macro-analyses verschillen niet alleen naar object en verklaringsgebied van studies op het micro-niveau (het individu). De methodologische vooronderstellingen, de aard van de variabelen, en de betekenis van verklaringen op het ene niveau voor het andere, zijn slechts voetnoten bij een vraagstuk dat vergaande consequenties heeft voor de validiteit en relevantie van menige (sociaal-)wetenschappelijke analyse.

In de vergelijking tussen het gedrag van een individu en het gedrag van de groep laat zich deze methodologische niveau-problematiek duidelijk aftekenen. Is keuzegedrag van de groep de som van de keuzen van individuen? Is het belang van de groep gelijk aan de som van de belangen van elk individu afzonderlijk? In welke mate is besluitvorming, gegeven deze vooronderstellingen voorspelbaar?, etc. De relatie tussen individu en groep en de functionele relatie tussen individuele attituden, gedrag en consequenties van gedrag zijn niet alleen fundamenteel voor de sociale wetenschap, maar vormt ook het wezen van politieke processen en de daarin optredende besluitvorming. Immers de vorm en implicaties van een bepaald politiek systeem (democratie, oligarchie, dictatuur, etc.) zijn vooral ook een vermeende oplossing voor de verhouding tussen individu en groep.

Met 'vermeende' oplossing wordt bedoeld op de relatieve betekenis van 'oplossing' voorzover de aanvaarding van een politiek systeem door het merendeel der participanten de meest acceptabele oplossing lijkt. Het dilemma van de individuele keuze ten opzichte van de keuze van de groep (besluitvorming) is op formele wijze beschreven door Arrow (19). Zijn probleemstelling betrof de vraag in hoeverre een besluitvormings- (of keuze)systeem zodanig is in te richten dat de 'keuzen' zowel rationeel, decisief en egalitair zijn.

Door een wiskundig-formele analyse van dit vraagstuk komt Arrow tot het 'impossibility theorema', waarvan de strekking korthedshalve, in de woorden van Van den Doel, luidt: 'als de stemprocedure rechtvaardig is kunnen de uitkomsten paradoxaal zijn' (20).

Van betekenis voor het vraagstuk van de groep is de blijkbaar bestaande paradox tussen individueel gedrag en datgene wat van een groep als gedrag omschreven kan worden. We zagen reeds in de vorige paragraaf dat het

vooral Olson (21) is geweest die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de theorie van besluitvorming in groepen, en de daaraan ten grondslag liggende logica van collectieve actie.

Centraal in zijn theorie van de groep is de propositie dat het individuele belang niet gelijk is (zelfs tegengesteld kan zijn) aan het groepsbelang. Groepen ontstaan en houden zichzelf in stand doordat ze mechanismen ontwikkelen waardoor de bijdrage van elke participant (kosten) en datgene wat deze participant terugontvangt (opbrengsten) in evenwicht zijn. Deze mechanismen variëren noodgedwongen met de kenmerken van de groep zoals: omvang (kleine en grote groep); hoofddoel en domein van de groep (exclusieve en inclusieve groepen, afhankelijk van de aard van de goederen die de groep wenst voort te brengen).

Een belangrijk resultaat van Olson is wellicht dat hij op analytische wijze heeft aangetoond dat alle groepen in beginsel belangengroepen zijn. Hiermee wordt zowel het begrip 'belang' nader geoperationaliseerd en uitgewerkt, als ook de aard en betekenis van de groep als een decisieve categorie.

Een bijzondere betekenis van Olson's groepentheorie is dat zijn model tot renderende analyses kan leiden voor vraagstukken die zich voordoen op het snijvlak van economische, politieke en sociale processen. Op basis van zijn groepentheorie formuleert hij 9 'implicaties' (direct herleidbare hypothesen), die vervolgens zowel cross-cultureel als in historisch perspectief getoetst worden (22). Belangwekkende conclusie van zijn studie is dat de maatschappelijke ontwikkeling en de daaruit voortkomende herverdeling van (collectief geproduceerde) goederen en diensten in ernstige mate door belangengroepen (naar verschillende stadia, vormen en maten van intensiteit) gefrustreerd worden.

Groepen spelen een cruciale rol in zowel economische als politieke processen. Immers zowel bij de produktie als bij de verdeling van goederen en diensten gaat het steeds om besluitvormingsprocessen binnen uiteenlopende soorten van groepen (kleine, grote, hecht georganiseerde, etc.) met een dito variëteit aan opbrengsten voor individuen. Betrekkingen tussen meer dan twee individuen vertonen blijkbaar een logica die anders is van aard dan die tussen twee individuen. De individuele calculus van kosten en opbrengsten maakt het noodzakelijk dat groepsactiviteiten georganiseerd worden, en dat door een politiek van het toedelen van incentives, de groep intern bestuurbaar wordt. Aldus levert de economie van de besluitvorming een belangrijke bijdrage aan het vraagstuk van complexe maatschappelijke sturingsprocessen (bijvoorbeeld wetgeving). Immers groepsvorming impliceert organisatie van de besluitvorming en dit laatste plaatst elk betrokken individu in een bijzondere verhouding tot de overige groepsleden. De elites binnen de groep zullen eveneens vanuit een particulier belangenmotief op organisatie en sturing aandringen, teneinde de groep effectief in stand te houden. Grote groepen zullen dit anders doen dan kleine, en groepen die een uitgesproken collectief goed voortbrengen zullen weer andere stuur- en regelmechanismen hanteren dan groepen die een uitgesproken privaat goed verdelen.



#### 10.3.4. De transactiekostenbenadering

De economische benadering die, meer dan de tot nu toe besproken benaderingen, een expliciete relatie legt tussen economische processen en sociale systemen wordt wel aangeduid als de transactiekostenbenadering. De transactiekostenbenadering stelt de 'ruil' en ruilprocessen centraal, en alle vormen en variëteiten van economische processen en activiteiten. Het fundamentele probleem wordt gesteld door de organisatie van transacties en de daarmee samenhangende contractuele consequenties (23). Een belangrijke tak in deze familie van theorieën is dan ook de 'agency theorie'. De centrale vraagstelling in dit perspectief is het ontwerp van zodanige contracten dat een optimale verdeling van risico's en prikkels over de contractpartijen plaatsvindt.

De economische theorieën die onder deze verzamelnaam begrepen worden leggen alle im- of expliciet een relatie tussen maatschappelijke verschijnselen en economische processen. Deze stroming in de economie, die zich nogal graag afzet tegen orthodoxe of neo-klassieke economie, krijgt de laatste jaren, met name binnen de organisatie-theorie, hernieuwde aandacht (24). De institutionele economen trachten met behulp van economische analyses, voornamelijke micro-economische prijstheorieën, vooral het ontstaan en voortbestaan van organisaties te verklaren. Deze verklaringsmodellen - hoewel vaak nog wat kunstmatig en eenzijdig, want vaak uitsluitend gericht op de efficiëntie van de ruil - bieden evenwel interessante aanknopingspunten om relaties en bindingen binnen organisaties als ook tussen organisaties verder te verkennen.

Deze 'nieuwe institutionalisten' of 'transactie-economen' vinden in O.W. Williamson een belangrijk vertegenwoordiger. Het verschijnsel organisatie wordt door Williamson opgevat als een hiërarchische ordening van ruilrelaties. De hiërarchische ordening is de 'oplossing' voor het realiseren van complexe ruilprocessen, daar waar simpele markttransacties (spot market) niet meer adequaat zijn (market failure). Belangrijke elementen uit deze, nog weinig praktisch toegepaste theorievoering zijn:

- analyses op basis van assumpties en volgens werkwijzen van de micro-economie;
- ruil- en transactieprocessen steeds gezien in relatie tot onzekerheidsreductie met het oog op de toekomst;
- contractuele relaties als grondslag voor het organisatieverschijnsel.

Een centrale assumptie uit de transactiekostenbenadering betreft het begrip 'bounded rationality'. Hiermee benadrukt men dat economische actoren 'intentioneel' rationeel zijn, doch niettemin beperkt in hun rationele mogelijkheden. Zo is een tekort of teveel aan informatie een belemmering die de economische actor parten speelt bij het nemen van beslissingen (besluitvorming) en bij het coördineren van toekomstige processen (planning). Als een belangrijke gedragassumptie veronderstelt men opportunisme bij economische actoren. Dan gaat men er dus vanuit dat 'gedrag' van individuen en handelende actoren uitsluitend geleid wordt door eigenbelang.

Contractuele relaties, zoals gesteld, vormen het centrale aandachtsgebied voor de transactiekosten-auteurs. Het gaat hier niet om één bepaald contract of regeling, maar om het geheel van regels en reguleringen die in de loop der tijd rondom bepaalde economische objecten gegroeid zijn. Het is voor ons onderzoek interessant wat nader in te gaan op een aantal 'transactionele varianten' waarmee de theoretische ruimte tussen enerzijds 'markt' en anderzijds 'organisatie' opgevuld kan worden gezien. Wij baseren ons hierbij op Williamson (25). Uitgangspunt voor analyse zijn de vijf proposities waarop de transactiekostenbenadering volgens Williamson berust:

1. De transactie is de basis analyse-eenheid.
2. Elk probleem dat direct of indirect kan worden gepostuleerd als een contractprobleem is geschikt voor het analyseren in termen van transactiekosten.
3. Transactiekosten economie komt tot stand door het toekennen van transacties (die onderling variëren in uitkomsten) aan beheersstructuren ('governance structures'), die het organisatorisch raamwerk vormen waarbinnen de integriteit van een contractuele relatie is gewaarborgd. Aldus moet men:
  - a) De uitkomsten en inhouden van transacties identificeren.
  - b) De incentives en mogelijke uitkomsten van alternatieve 'governance structures' beschrijven.
4. Ofschoon marginale (micro-economische) analyse soms wordt toegepast, is het uitvoeren van een transactiekosten-analyse veelal een onderlinge vergelijking van (discrete) institutionele alternatieven. Waarbij de extremen gevormd worden door aan de ene kant klassieke marktcontracten en aan de andere kant hiërarchische organisatie. Combinaties van markt- en bedrijfsorganisaties nemen tussenposities in.
5. Bij elke analyse van economische organisatie dient een oplossing gevonden te worden in termen van een adequate combinatie van 'bounded rationality', en opportunisme in samenhang met condities van 'asset specificiteit' (belangen- en opbrengst specifiek).

De vraag is nu op welke manier transacties georganiseerd worden, en waarom voor een bepaalde vorm is gekozen, en niet voor een andere. De principale dimensies waarop transacties, volgens Williamson, variëren zijn: asset specificiteit, onzekerheid en frequentie. De eerste dimensie geldt als de belangrijkste en duidt op een specifieke 'opbrengst'-conditie waardoor actoren bereid zijn bepaalde risico's te lopen. 'Asset specificiteit' is met andere woorden een beschrijving van de situatie waarin belangen op een bepaalde manier op het spel gezet worden.

Door 'asset specificiteit' te combineren met 'frequentie' ontstaan een aantal ideaal typische 'contractfiguren' met een karakteristieke onzekerheidsmarge. In feite onderscheiden we in dit geval verschillende organisatievormen om 'ruil' tot stand te brengen. Hierbij geldt steeds voor betrokken actoren de basisassumptie: 'organiseer transacties zodanig dat wordt ingespeeld op de beperkte rationaliteit (van actoren), terwijl tegelijkertijd afscherming nagestreefd wordt tegen de risico's van opportunisme' (26).



Frequentie	investerings karakteristiek: (asset 'specificiteit')		
	nonspecifiek	mixed	idiosyncratisch
occasioneel		trilaterale governance (neoklassieke contract)	
wekerend	1	3 bilateraal governance (relationeel contract)	4 unified governance

**ad 1:** De inzet van investeringen is **niet** specifiek, en kan dus op andere plaatsen, met andere tegenspelers identiek herhaald worden. De frequentie van de ruil kan zowel 'bij gelegenheid', als wekerend zijn. In dit soort situaties spreken we over 'markt', of over het klassieke contract. Onzekerheid is voor betrokken actoren gelijkelijk verdeeld.

**ad 2:** 'Asset specificiteit' wordt nu expliciet ingevoerd. Het is zaak voor betrokkenen om het verloop van de ruil zorgvuldig te regelen. Kortom, feitelijke organisatie doet zijn intrede. Onder trilaterale governance-verhoudingen ontstaat de behoefte aan een intermediaire structuur. Een derde partij gaat participeren in verband met bemiddeling, of arbitrage of ondersteuning. De onzekerheden en risico's zijn, gelet op de investeringskarakteristiek (mixed of uiterst idiosyncratische bronnen, middelen of belangen), zodanig groot dat actoren er belang bij hebben dat de ruil/het contract doorgang vindt. Teneinde deze onzekerheid (afbreukrisico) te reduceren wordt beroep gedaan op een derde partij of institutie.

Het is met name deze figuur die aanknopingspunten biedt voor de verder in dit hoofdstuk (par. 10.5.) ontwikkelde conceptie van beleidsnetwerken. Immers actoren verbinden zich onderling binnen een institutioneel kader of netwerk teneinde ruilrisico's te minimaliseren, en de duurzaamheid van het ruilproces zo veel mogelijk te garanderen.

**ad 3/4:** Is de herhaling van de ruil relatief groot, terwijl de inzet toch relatief gespecialiseerd is (mixed type) dan kan een bilaterale, dan wel unificerende beheersstructuur gevormd worden. Het bilaterale alternatief geldt indien de betrokken actoren hun autonomie behouden en als daadwerkelijke belangenactoren in een onderlinge, gelijke machtsbalans verkeren. In beginsel is onder deze condities een aanzienlijke mate van onzekerheid mogelijk. Bilaterale governance structures zijn met name te verwachten waar een uiterst specifieke 'inzet' (investering) zodanig gere-

guleerd kan worden, dat een zuivere marktrelatie ontstaat tussen twee expliciet te identificeren actoren met een duidelijk af te bakenen resultaat.

Wordt de inzet of investering uiterst idiosyncratisch en in feite maar op een manier in te zetten dan lopen contractpatronen uit op interne organisatie. Er is dan geen sprake van een op zich zelf staand contract, gesloten tussen actoren, maar van een volledig georganiseerd verband, waarbij onzekerheid in objectieve zin geminimaliseerd is. Het relationeel sluiten van contracten is het resultaat van een in intensiteit toenemende contractrelatie tussen partijen. Zowel de duur als de complexiteit van de contractuele materie is zodanig dat een voortdurende confrontatie in georganiseerd verband noodzakelijk is. Het 'contract' is in feite niet meer in discrete elementen uiteen te leggen. Het referentiepunt is niet meer uitsluitend een overeenkomst, maar de gehele relatie tussen actoren, inclusief datgene wat zich verder kan ontwikkelen.

De variëteit aan contractuele relaties beloopt aldus het spectrum vanaf de eenvoudige discrete marktrelatie (het klassieke contract) tot aan de volledig in organisatorisch verband opgenomen idiosyncratische ruil (relationele contracting), of, het relationeel sluiten van contracten.

In deze zin omvat de transactiekostenbenadering een empirisch bruikbare integratie van economische en juridisch contractuele betrekkingen tussen sociale actoren.

Met behulp van deze benadering zijn we in staat om de betrekkingen tussen - in dit geval - maatschappelijke belangengroepen te analyseren naar zowel economische als juridische dimensies. In feite wordt langs micro-economische weg afgeleid welke juridische, en uiteindelijk insitutionele figuur er in maatschappelijk opzicht wenselijk is.

Als theoretische stroming is de transactiekostenbenadering relatief nieuw. In de praktijk zijn er grofweg twee varianten aan de orde. Enerzijds de zuiver analytische en formele benadering, en anderzijds de empirische, meer exploratieve benadering. De eerste is geheel beschreven in wiskundige modellen en oplossingen en is in feite weinig bruikbaar bij een concrete praktische analyse. De empirische benadering biedt in ons geval meer aanknopingspunten. Immers nagegaan kan worden: welke actoren gaan onder welke omstandigheden duurzame verbindingen aan, en wat is de uiteindelijke opbrengst en uitkomst van dit proces voor zowel de afzonderlijke actoren als de maatschappelijke omgeving?

### **10.4. De politicologische visie op belangengroepen en maatschappelijke ordening**

De politicologie als sociaal-wetenschappelijke discipline houdt zich onder meer bezig met de aard en systematiek van het politieke besluitvormingsproces in de samenleving. Het afbakenen en vervolgens analyseren van het 'politieke' in de maatschappij betreft derhalve veelal problemen die samenhangen met de staatsvorm en het daarmee corresponderende overheidsbeleid. Definieren wat men onder politiek verstaat is echter



geen eenvoudige zaak. Hoogerwerf (27) illustreert dit door een aantal omschrijvingen te geven van datgene wat men er zoal onder kan verstaan. Zo selecteert hij de begrippen: beleid, macht, gezag, de staat, conflict en verdeling. Politiek als object van de politicologie wordt dan: 'het overheidsbeleid alsmede de totstandkoming en effecten ervan' (28).

Het is niet de bedoeling om op deze plaats definitorische kwesties van de politicologie uit te spinnen. Aan de orde is wat wij onder een politicologische benadering van belangengroepen verstaan. Dit impliceert de vraag hoe over de identiteit en de rol van belangengroepen gedacht wordt, met het oog op de vorming, de ontwikkeling en de gevolgen van politieke besluitvorming. Dit laatste is doorgaans geïnstitutionaliseerd binnen de staat, maar is niet noodzakelijkerwijs daartoe beperkt. Wij willen hier het accent leggen bij dat deel van het politieke proces waaruit moge blijken hoe individuele burgers, door zich te organiseren, invloed aanwenden en in sommige gevallen daardoor tot beheersing komen van fundamentele maatschappelijke sturingsprocessen, zoals die in de organisatievorm en werkwijze van de staat tot uitdrukking komen. In deze politicologische benadering ligt het accent bij de groep als een meso-verschijnsel dat functioneert als intermediair tussen burger en staat. Het politieke verwijst in dit verband naar het bereiken van doelen (door groepen geformuleerd en nagestreefd), het gebruik van middelen (waaronder machtsmiddelen), het ontstaan van conflicten en hoe deze gereguleerd worden. Dit laatste is belangrijk voor het bereiken van een soort van minimale consensus teneinde overheidsbeleid mogelijk te maken. In deze, met Hoogerwerfs operationalisering overeenstemmende, omschrijving, benadrukken we dat manifestaties van belangengroepen in de maatschappij vooral politieke manifestaties zijn.

Het belangrijkste doel van de hiernavolgende beschouwing is het illustreren hoe belangengroepen, naast organisatorische fenomenen, ook en bij uitstek als politieke fenomenen gezien kunnen worden. Volledigheid staat niet voorop, maar wel een aantal theoretische motieven zoals door een aantal auteurs behandeld. Vervolgens gaan we naar aanleiding van het groepenperspectief meer expliciet in op de maatschappelijke orde zoals die in politicologische zin tot uitdrukking komt in modellen als pluralisme en corporatisme.

### 10.4.1. De klassieke groepentheorie

In de hiernavolgende behandeling van de klassieke groepentheorie staat het politicologisch begrip van de groep centraal. Het kenmerkende van deze klassieke theorie is dat een algemeen theoretisch kader wordt geconstrueerd waarin alle verschijnselen die tot het te bestuderen veld gerekend konden worden, hun plaats hebben. Zo zou men kunnen spreken over de unificatie van het 'groepen'-begrip met de pretentie dat alle empirische correlaten beschreven, geïnterpreteerd en verklaard konden worden. Integratie van economische, politieke en sociologische verschijnselen binnen één begrippenkader was dan ook eerder regel dan uitzondering.

Derhalve spreken we hier over de 'klassieken' van de groepentheorie. Niet in de laatste plaats omdat de probleemdefinities en theoretische betrekkingen tussen de geconstateerde verschijnselen heden ten dage nog immer actueel zijn, ondanks een mogelijk gewijzigde terminologie.

Achtereenvolgens behandelen we: het primaat van de groep (Bentley, 1908); maatschappelijke regulering (Fainsod, 1940); de overheid als proces (Truman, 1951), groepen en ruiltheorie (Salisbury, 1969).

### **Het primaat van de groep**

In zijn klassieke studie: 'The process of Government', formuleert Bentley (29) de stelling dat bij de bestudering van maatschappelijke verschijnselen de groep determinant is en niet de maatschappij als geheel of het individu. We citeren:

(...) 'When the groups are adequately stated, everything is stated. When I say everything I mean everything. We shall have to get hold of political institutions, legislatures, courts, executive officers, and get them stated as groups, and in terms of other groups' (Bentley, 1908; pag. 208-210).

Door zowel private als collectieve activiteiten te herdefiniëren als groepsactiviteiten is voor Bentley de term: 'belang', equivalent aan het begrip: 'groep'. Spreken over groepsbelang is tautologisch; immers alle belangen zijn slechts 'herschrijvingen' van groepsbelangen. Daar waar sprake is van verschil in soorten belangen gaat het in werkelijkheid om verschillen in dynamiek tussen groepen. Dat wil zeggen niet het belang is verschillend, maar de wijze waarop het door een groep naar buiten wordt uitgedragen. Individuele strevingen en gedragingen spruiten voort uit de confrontatie tussen verschillende groepen. Derhalve kan de dynamiek van een groep niet anders dan in relatie tot activiteiten van andere groepen begrepen worden. Deze voortdurende en niet aflatende confrontatie tussen groepen vormt de maatschappelijke dynamiek, welke niet alleen tot instituties leidt (de staat, het recht) maar deze ook voortdurend wijzigt en aanpast. Kortom institutionalisering is geheel een functie van de groepsdynamiek, en is derhalve een door en door dynamisch proces. De staat als een statische institutie past niet in dit kader. Als overheid is de staat het best te definiëren als een 'countervailing power', die in reactie op al te dominante maatschappelijke groepen een representant wil zijn van die groepen welke te 'zwak' zijn om zich tegen 'sterke' groepen te keren. De overheid is in deze visie niet meer dan een correctiemechanisme doordat het een bundeling vormt van zwakke groepen tegenover de sterke.

Deze verabsolutering van het groepsbegrip stelt op radicale wijze dat er naast groepsbelangen geen andere belangen zijn. Het belang van het individu valt geheel weg, en is in sociologisch opzicht niet relevant. De overheid als hoedster van het algemeen belang (de neutrale institutie boven de groepsbelangen staand) is in Bentley's visie een fictie. Maatschappelijke belangen zijn het resultaat van een interactieproces tussen groepen. Deze groepen zijn niet anders dan georganiseerde belangen. Mitnick (30) spreekt in dit verband dan ook over een, 'individualistic theory of the regulatory process'. Immers de vorming van maatschappe-



lijke instituties en de inrichting van het staatsbestel zijn uiteindelijk niet anders dan een tijdelijke expressie van groepsbelangen, waarbinnen individuele strevingen begrepen moeten worden.

Hoewel Bentley's visie op dit moment wellicht als te eenzijdig en derhalve als te 'eenvoudig' moet worden gezien, blijft zijn theorie ongemeen interessant voor de analyse van het staatsbestel en de daarmee samenhangende rol van de overheid als interventiemacht in pluralistische samenlevingen. De radicalisering van het groepsbegrip heeft ongetwijfeld een demystificerende werking op traditionele staatstheorieën waarbij ordening naar statische (en vaak metafysisch omkleed gelegitimeerde) maatstaven vaak een gegeven was.

### **Maatschappelijke regulering**

In 1940 publiceert Fainsod (31) een artikel waarin vanuit het 'groepenperspectief' expliciet aandacht wordt gevraagd voor het proces van maatschappelijke regulering. Het belangwekkende van deze publikatie is dat Fainsod het 'eenzijdige' pad van de groeps-theoretici verbreedt door niet uitsluitend de aandacht te richten op groepsactiviteiten, maar tevens aandacht te vragen voor: 1. Conditionerende factoren welke de institutionele context van regulering mede bepalen (gebruiken, normen, wetten). 2. De belangen van de groeperingen in relatie zien tot het karakter van de regulering. 3. De actuele politieke instrumenten welke voorzien in het patroon van operationele controle.

Hoewel Fainsod's beschouwingen vooral gericht waren op het proces van regulering ('the regulatory process'), hebben zijn analyses een verder strekkende theoretische betekenis. In feite biedt zijn werk een grondslag voor latere politicologische analyses inzake de maatschappelijke beïnvloeding van politieke besluitvorming en theorieën van 'agendabouw'. Uitgangspunt voor zijn theorie is dat processen van regulering (en deels de identiteit van het algemeen belang zoals door de overheid uitgedragen) niet plaats vinden in een maatschappelijk vacuüm. Voor Fainsod zijn institutionele factoren de elementen die bijdragen tot de continuïteit, de stabiliteit en eventueel rigiditeit van het reguleringsproces. Immers het proces van beïnvloeding door belangengroepen en het reguleringsproces in het algemeen, zijn ingebed in een structuur die gevormd is door technologische factoren, economische organisatie, ideologische stromingen en het recht als een formeel systeem. Verder dient men onderscheidingen aan te brengen in typen van belangengroepen. Zo zijn er sterke groepen met een grote capaciteit tot beïnvloeding en controle over anderen, en zwakkere groepen die zich beperkt zien in hun mogelijkheden en bijgevolg aandringen op aanvullende reguleringen. Verschillen tussen groepen leiden tot uiteenlopende strevingen en uiteindelijk ook tot verschillende resultaten in termen van reguleringen die eerder een uitdrukking zijn van succesvol onderhandelen dan van de vitale belangen die ermee gemoeid zijn. De aandacht voor de achtergronden en oorzaken van meer of minder succesvol onderhandelen door belangengroepen maakt de studie van Fainsod zo opvallend actueel. Zo noemt Fainsod een aantal belangrijke factoren ter

verklaring van succesvolle beïnvloedingspogingen door belangengroepen, die daarmee het reguleringsproces vorm geven. Het gaat hierbij om:

- Schaarse hulpbronnen zoals financiën om een effectieve lobby naar media en informatiecentra te bekostigen.
- Strategische posities binnen maatschappelijke geledingen waardoor mogelijkheden ontstaan om op cruciale momenten bij het maatschappelijk verkeer betrokken te zijn.
- Beschikken over mogelijkheden om coalities aan te gaan, en effectieve, politiek alerte onderhandelaars aan te trekken.
- Het vermogen om politieke actie te kunnen organiseren.

Fainsod voorzag hiermee reeds in een vroegtijdig stadium dat belangen van uiteenlopend karakter en langs verschillende wegen geoperationaliseerd, van invloed zijn op de aard en de uitkomst van besluitvorming in openbare lichamen.

### De overheid als proces

De centrale these van Truman in zijn boek: 'The governmental process' (32), is dat de maatschappij door toenemende arbeidsverdeling complexer wordt, en dat deze complexiteit zichtbaar wordt gemaakt door een toenemend aantal geïnstitutionaliseerde groepen. Immers de toename van 'voluntary associations' (reden waarom Olson, Truman's studie als een variant beschouwt van 'the sociological theory of associations', zie Olson, blz. 122 (33)) wordt veroorzaakt, doordat de voortschrijdende arbeidsverdeling het communicatievermogen van individuen te boven gaat. Hierdoor ontstaat voor individuen de behoefte om door groepsvorming identiteit en zicht op het maatschappelijk gebeuren te verwerven, te behouden, respectievelijk te vergroten. Het verband tussen maatschappelijke complexiteit en communicatieprocessen verwijst onvermijdelijk naar maatschappelijke instituties en organisatorische verbanden. En in het bijzonder naar de formatie en de functie van groepen. Er bestaat immers een onvermijdelijke groei van het aantal en soort van groepen, en dit heeft consequenties voor de overheid ('government'). Door het grote aantal georganiseerde groepen ontstaan er 'disturbances' (overlappingsen en tegenstrijdige belangen tussen groepen), waardoor groepen politieke druk gaan uitoefenen op de overheidsinstituties. Het totaal aan politieke beïnvloeding door meer of minder georganiseerde belangengroepen resulteert uiteindelijk in een maatschappelijk evenwicht, of wellichter beter, 'balance of power'. De overheid is in deze visie de geïnstitutionaliseerde neerslag van alle strevingen die door het georganiseerd politiek gedrag van groepen tot stand gebracht worden. Voor Truman zijn derhalve groepsbelangen, de houding van groepen, en door groepen uitgeoefende politieke druk de enige factoren die van betekenis zijn ter verklaring van het maatschappelijke sturingsproces zoals in het optreden van de overheid tot uitdrukking gebracht. Inzoverre sluit Truman geheel aan bij de 'groepen'-theorie van Bentley. De aanvullende waarde van Truman's bijdrage is evenwel met name gelegen in zijn 'disturbance'-hypothese voor zover deze een verklaring biedt voor het ontstaan van het politiek gedrag van groepen. In zijn visie is geen plaats voor een mogelijk problematische verhouding tussen individueel belang en groepsbelang. Bijgevolg is er geen oog voor het



probleem van de free-rider of liftersgedrag, zoals Olson dat constateerde (kosteloos profiteren van groepsopbrengsten). Groepen zijn in de visie van Truman de allesbepalende actoren in het politiek-bestuurlijke proces. De overheid is dan ook voortdurend in een proces gewikkeld van 'wegen en afwegen'. De fundamentele betekenis van deze theorie is de vraag naar de identiteit van de overheid. Truman's antwoord hierop is dat deze identiteit niet losgekoppeld kan worden van binnen de samenleving heersende groepsbelangen. Met andere woorden de toekomst van de overheid is niet buiten, maar binnen de samenleving gelegen. Voorts kan nog gewezen worden op de disturbance-analyse, relevant voor (latere) analyses met betrekking tot het ontstaan en de uitbouw van de 'welfare-state'. Immers hiermee wordt het probleem van de 'abstracte samenleving' (want ondoorzichtig en complex) in een bestuurskundig kader geplaatst. De vorming van het 'maatschappelijk midden', zoals dat ten onzent door Van Doorn (34) in de jaren zeventig is betoogd, vindt in Truman's verklaring van politieke organisatie een theoretisch fundament.

### Groepen en ruiltheorie

Uitgangspunten voor het verklaren van het ontstaan, respectievelijk de groei en het uiteenvallen van belangengroepen zijn voor Salisbury (35) de ruilbetrekkingen tussen de initiatiefnemers van de groep en toekomstige groepsleden. Het groepsbegrip wordt hiermee uitgelegd als een ruilbetrekking tussen actoren. De initiatiefnemer, door Salisbury voorgesteld als de 'politieke ondernemer', werft leden door te wijzen op voordelen, die aansluiting bij de groep (organisatie) biedt. Tegenover deze voordelen staat de prijs van het lidmaatschap (directe arbeid, contributies, etc.). De politieke ondernemer stelt deze ruilrelatie zodanig voor aan het potentiële groepslid dat het in zijn of haar voordeel is om zich aan te sluiten. De vorming van groepen biedt voordelen voor het individu. De groep is immers in staat om over een breder gebied, en met een grotere slaagkans, invloed aan te wenden ter vergroting van eigen, lees particulier, voordeel. Het is de taak van de initiatiefnemer om potentiële groepsleden duidelijk te maken dat versterking van het groepsbelang (door aansluiting) individueel voordeel met zich meebrengt. Door lid van een groep te worden handelt het individu rationeel met het oog op eigenbelang (wel begrepen eigenbelang), en bevordert gelijktijdig het succes van de groep. Het uiteenvallen van de groep doet zich voor wanneer de ruilverhouding (de balans van kosten en baten voor het individu) voor meerdere groepsleden niet meer interessant is. De initiatiefnemers kunnen niet meer aannemelijk maken dat het groepslidmaatschap in het belang is van betreffend individu. Omgekeerd geldt dat het succes van de groepslobby bepaald wordt door individuele winstverwachtingen (en dus een actieve bijdrage aan de groep uitlokken) van de individuele groepsleden. Door de analyse van een groep in termen van een fundamentele ruilrelatie te plaatsen, ontstaat een soort van (micro-)economische analyse van groepsprocessen. Aldus kunnen politieke processen geherdefinieerd worden als economische processen. Uitgelegd naar sociale processen wordt met deze ruiloptiek een voorschot genomen op de 'resource mobilization theory', die in hoofdstuk 11 nog aan de orde komt.

De ruiltheoretische benadering van belangengroepen tracht een verklaring te vinden voor de vraag, waarom groepen ontstaan, waarom sommige groepen meer succes hebben dan andere, en waarom groepen na verloop van tijd uiteen vallen. Hoewel deze benadering een aantal vooronderstellingen introduceert (relatieve gelijkheid tussen contractpartijen, de mogelijkheid tot rationele afweging en besluitvorming) wordt in relatie tot de eerder besproken groepentheorie een belangrijk verband gelegd tussen het individueel en het groepsbelang. Voor Salisbury is de bepalende factor voor groepsvorming, en het succes van groepsactiviteiten gelegen in de rol van de initiatiefnemer als politiek ondernemer. In dit verband is er enige verwantschap met Schumpeter's idee van de evolutionaire betekenis van ondernemers die nieuwe ideeën in praktijk brengen en aldus een ontwikkelingsproces op gang brengen dat gevormd wordt door 'the carrying out of new combinations' (36). Het onderzoek van Salisbury combineert via de rol van de initiatiefnemer een ruiltheoretisch perspectief met de groepentheorie. Aldus wordt de groepsinterne dynamiek en de dynamiek tussen groep en omgeving met elkaar in verband gebracht, hetgeen een in politicologisch opzicht interessant kader is (37).

### **10.4.2. Maatschappelijke ordening als een politicologisch probleem**

Indien we spreken over de vorming, de ontwikkeling en de gevolgen van politieke besluitvorming, dan raken we impliciet aan vraagstukken van maatschappelijke ordening. Althans dat kunnen we concluderen nadat we in de vorige paragraaf de rol van (belangen-)groepen in het perspectief van een aantal klassieke studies gezien hebben. Immers hieruit blijkt dat de rol van belangengroepen niet alleen groot is inzake de politieke besluitvorming binnen instituties zoals de staat, maar ook bij de totstandkoming van de staat (38). Bezien we de relatie tussen belangengroepen en maatschappelijke ordening meer in detail dan dringen zich, mede gelet op het voorgaande, de volgende aspecten op. In de eerste plaats de vraag inhoeverre een mede door belangengroepen gevormde maatschappelijke orde gekenmerkt wordt door een conflictmodel, of juist door een harmoniemodel. Vindt met andere woorden politieke besluitvorming plaats door een harmonische afweging van belangen, of juist door via politieke strijd afgedwongen meerderheidsstandpunten. In de volgende paragraaf zullen we dit aspect kort belichten aan de hand van drie typologische modellen. Een tweede aspect betreft het vraagstuk van de democratie. Dit aspect zal nader uitgewerkt worden in de paragraaf over pluralisme (10.4.4.). Het derde element van maatschappelijke ordening als een politicologisch probleem betreft de integratie van groepsbelangen tot algemeen maatschappelijke belangen. Onder de titel 'corporatisme' bespreken we dit laatste aspect in 10.4.5., waarmee we de politicologische visie op belangengroepen en maatschappelijke orde afsluiten.

### **10.4.3. Maatschappelijke orde en coalitie**

Gedurende de eerste helft van de jaren zeventig stond de discussie inzake de Nederlandse arbeidsverhoudingen in het teken van de vraag, hoe deze te typeren. Was strijd en tegenstelling tussen werkgevers en werknemers



de drijvende kracht, of was er juist een inherente drang tot samenwerking en harmonie? Een belangrijke bijdrage in dit verband werd geleverd door Peper (39), die een drietal modellen onderscheidde die naar typering en betekenis nog steeds relevantie bezitten met het oog op de rol van belangengroepen en maatschappelijke orde. We zullen deze modellen hier kort weergeven teneinde conclusies te trekken in de richting van ons onderwerp.

Teneinde het maatschappelijk veld van de maatschappelijke belangengroepen af te bakenen, wordt gesproken over het systeem van arbeidsverhoudingen. Dit systeem kan vervolgens naar vier kenmerken getypeerd worden. Deze typering levert een model op. Deze kenmerken zijn:

1. Mate van overeenstemming (consensus) tussen de partijen over de doelstellingen op langere termijn.
2. Mate van onafhankelijkheid (functionele autonomie) van de partijen.
3. Mate van samenwerking of conflict.
4. De aard van de conflictoplossende mechanismen.

**ad 1:** De mate van overeenstemming tussen partijen is het meest dominante kenmerk ter typering van het systeem. Peper onderscheidt in dit verband: volledige overeenstemming; partiële overeenstemming; en geen overeenstemming.

**ad 2:** Functionele autonomie verwijst naar de relatieve onderlinge speelruimte van partijen. In feite hangt dit kenmerk enigszins samen met de onder 1 genoemde overeenstemmingsmodaliteit.

**ad 3:** De mate van samenwerking of conflict tussen partijen is in feite een operationalisering van communicatie- en overlegpatronen, gegeven een bepaalde mate van overeenstemming over belangenposities. Peper verwijst in dit verband naar het aantal onderwerpen waarover contacten bestaan tussen partijen, de intensiteit van de contacten (groot versus klein), en de frequentie van de contacten.

**ad 4:** De aard van de conflictoplossende mechanismen zegt iets over de wezenlijke tegenstellingen tussen partijen. Zo is de keuze tussen 'staking' of 'overleg' ter oplossing van een conflict tussen werknemers en werkgevers niet enkel instrumenteel, maar wordt deze tevens ingegeven door de aard van de onderlinge (vaak historisch gegroeide) verhoudingen tussen partijen.

Door deze vier kenmerken op globale wijze te 'scoren' (in zijn algemeenheid) formuleert Peper een drietal modellen, te weten: harmoniemodel, coalitiemodel en conflictmodel. Schema 10.1. geeft een en ander typologisch weer.

Volgens Peper (commentaar in de jaren zeventig!) ontwikkelen de Nederlandse arbeidsverhoudingen zich in de richting van het coalitiemodel. Hoewel typering in dit verband niet anders dan globaal zijn, lijkt ons deze ontwikkelingsprognose enig hout te snijden.

Interessanter is evenwel in hoeverre de typologie van het systeem van arbeidsverhoudingen door te trekken is naar de maatschappelijke orde als

**Schema 10.1.**

Modellen voor arbeidsverhoudingen.

	consensus over doel- stellingen	onafhan- kelijkheid van par- tijen	samenwer- king/con- flict	conflicttop- lossend me- chanisme
→ Harmoniemodel	groot	klein	groot/klein	1e overleg 2e onderhan- deling
→ Coalitiemodel	partieel	partieel	partieel/ partieel	1e onderhan- deling 2e strijd
→ Conflictmodel	klein	groot	klein/groot	1e strijd 2e onderhan- deling

geheel. Onder dit laatste moet dan verstaan worden het onderlinge samen-  
spel van belangengroepen en de positie van de overheid daarin.

Tevens dient hierbij duidelijk te zijn hoe belangrijk belangengroepen zijn  
voor de ontwikkeling van maatschappelijke verhoudingen. Al met al lijkt  
het ons dat de uitbouw en ontwikkeling van coalitiepatronen, zoals gety-  
peerd door Peper, tussen maatschappelijke actoren een enorme vlucht  
heeft genomen. Zaken als gedeelde verantwoordelijkheid en partiële af-  
hankelijkheid, onderhandelingen en gereguleerde conflicten zijn de laat-  
ste 10 jaar in toenemende mate algemeen goed geworden. De maat-  
schappelijke orde is in toenemende mate een 'door partijen overeengeko-  
men' orde geworden. In hoofdstuk 13 en 14 zullen wij daar op terugkomen,  
in termen van de gecontracteerde samenleving. De politicologische bete-  
kenis van het coalitiebegrip is derhalve niet uitsluitend meer voor het  
typeren van verhoudingen tussen belangengroepen onderling. Zij geldt ook  
ter duiding van de verhouding tussen overheid en belangengroepen (40).  
Het coalitiedenken is derhalve in sterke mate typerend voor de huidige  
maatschappelijke orde.

#### 10.4.4. Maatschappelijke orde en democratie: het pluralisme

Het pluralisme als term om een politiek-maatschappelijk bestel aan te  
duiden, heeft wellicht een geschiedenis die gelijk opgaat met die van de  
democratie als staatsvorm. Het ontstaan van de democratie en de huidige  
articulatie van haar grondbeginselen in de vorm van de parlementaire



## Organisatie en contract

democratie zijn noodzakelijkerwijs verbonden met het pluralisme. De geschiedenis van de democratie laat immers zien hoe in gegeven omstandigheden uitdrukking wordt gegeven aan de veelheid van individuele preferenties van burgers. De gedachte dat de samenleving gevormd wordt door burgers die individueel of in groepsverband verschillende preferenties, voorkeuren en belangen hebben, is de grondtrek van het pluralisme. Vooraf is geen rangorde gegeven van strevingen of belangen die meer- of minderwaardig zijn ten opzichte van elkaar. Kortom pluralisme duidt zowel op veelvormigheid als principiële gelijkheid. Vanuit deze pluralistische visie formuleert Dahl (41) het kernbegrip van de democratie als:

- continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals' -

Het pluralisme uitgewerkt in een democratische staatsvorm veronderstelt volgens Dahl drie noodzakelijke condities, te weten:

1. Burgers dienen hun individuele preferenties te formuleren.
2. Burgers dienen aan deze preferenties betekenis te geven ten overstaan van medeburgers, en de overheid door individuele en collectieve actie.
3. De overheid dient in haar gedrag uit te gaan van de gelijkwaardigheid van de preferenties van burgers. Dit wil zeggen zij (de overheid) dient vooraf niet te wegen naar de inhoud of ontstaansgrond van preferenties.

De legitimiteit van individuele preferenties en belangen is voor de overheid als zodanig niet aan de orde. Hiermee doorbreekt het pluralisme de organische maatschappijopvatting, voorzover in een dergelijke optiek de overheid, vanuit een natuurlijke orde of andere metafysische grond, een ordenende taak heeft die los staat van de individuele belangen en strevingen van burgers. Dahl stelt dan ook dat overheidsbeleid altijd op een of andere wijze terug te voeren moet zijn op individuele preferenties of georganiseerde uitdrukkingen daarvan. Uitgaande van deze basisassumptie is de centrale probleemstelling van waaruit de pluralistische visie vertrekt, als volgt te formuleren: Hoe bereikt men een stabiele staatsvorm die tegemoet komt aan de veelheid van individuele preferenties en dus vrijheid tot participatie biedt, en tegelijkertijd ruimte laat voor oppositionele krachten?

Dahl formuleert in dit verband het model van de polyarchie als een optimum tussen participatie en oppositie. Enerzijds optimale ruimte voor oppositie (public contestation) en anderzijds een zo groot mogelijke participatie van burgers in het staatsapparaat (inclusiveness).

Een beoordeling van het democratisch gehalte van een samenleving valt niet bij voorbaat samen met het oordeel over de mate waarin die samenleving meer of minder pluralistisch is. Een hoog ontwikkelde economie zoals in de westerse industriestaten brengt onvermijdelijk belangenpluralisme met zich mee. Het politieke systeem dient uitdrukking te geven aan deze complexiteit zonder dat daarbij enige vorm van consensus verloren gaat.

Immers dit laatste is nodig om tot sturing en democratische controle te geraken. De samenleving kan uitermate pluralistisch van karakter zijn maar tegelijkertijd ondemocratisch voorzover de invloed van individuele burgers op het uiteindelijke overheidsbeleid nihil is. De rol van georganiseerde belangengroepen binnen de sociaal-economische orde heeft sinds de opkomst van de moderne verzorgingsstaat veel bijgedragen tot een pluralistische maatschappijstructuur. Immers individuele belangen en preferenties werden, naarmate ze beter en doeltreffender georganiseerd werden, tot politiek relevante pressiegroepen, en daarmee in toenemende mate tot aanknopingspunt voor overheidsbeleid. De rol van de sociale partners in een democratisch maatschappelijk bestel (collectieve arbeids-verhoudingen) veronderstelt een aanpassend overheidsingrijpen dat mede gebaseerd is op een pluralistische maatschappijconceptie.

### **10.4.5. Maatschappelijke orde en integratie van belangen: corporatisme**

De term corporatisme is veelbeladen. In de sociaal-economische geschiedenis staat dit begrip, hoewel vaag en in de meeste gevallen meer gevoelsmatig dan rationeel, in het teken van totalitaire politieke regimes van doorgaans extreem rechtse huize. Deze ideologische bijbetekenis is in de loop der tijden zo sterk geworden dat het analytisch gebruik van de term corporatisme niet meer mogelijk leek. Toen het corporatisme-debat aan het einde van de zeventiger jaren oplaaide (onder meer geïnspireerd door een artikel van P.H.C. Schmitter, 'Still the century of corporatism?'. uit 1974) werd dan ook veel tijd besteed aan het (her-)definiëren van corporatisme. Door te spreken over neo-corporatisme trachtte men tot een meer neutrale conceptualisering te komen.

Corporatisme zoals wij het in dit verband verstaan, duidt op een bepaalde sociaal-economische ordening, waarbij georganiseerde belangengroepen zodanig dominant zijn dat overheidsbeleid pas dan kans van slagen heeft wanneer het door deze groepen onderschreven wordt.

De corporatieve gedachte heeft zijn historische wortels in het ideologiseren van een maatschappelijke conceptie waarin georganiseerde groepen een organische totaalstructuur vormden ter opheffing van liberaal individualisme, klassetegenstellingen en geseculariseerde staatslegitimatie. De meest zuivere norm van deze ideologie treffen we aan in de sociaal-maatschappelijke filosofie van de katholieke kerk zoals verwoord in de pontificale encyclieken: *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931). De organische ordening van de maatschappij met de nadruk op harmonie en uitbanning van conflict vormde de grondslagen voor deze rooms-katholieke staatssociologie. De verhouding tussen staat en maatschappij diende te steunen op het subsidiariteitsbeginsel zoals verwoord in laatst genoemde encycliek. (We citeren):

'Evenals datgene wat de individuen op eigen initiatief en door eigen energie tot stand kunnen brengen, hun niet ontnomen en in handen van een gemeenschap gesteld mag worden, zo is het ook een onrechtvaardigheid en tevens een ernstig nadeel, ja een verstoring van de juiste orde, datgene,



wat door kleine lichamen van ondergeschikte rang verricht kan worden, over te dragen op grotere van hogere orde; want iedere sociale werkdadigheid moet krachtens haar wezen en natuur de ledematen van het sociale lichaam steunen, maar mag nooit, met vernietiging hunner individualiteit, hen doen opgaan in het geheel. Daarom moet het staatsgezag de aangelegenheden en zaken van minder belang, die het bovendien al te zeer in beslag zouden nemen, overlaten aan lichamen van lagere rang; dan zal het ook vrijer, krachtadiger en met meer succes al die zaken kunnen behartigen, waarvoor alleen het staatsgezag bevoegd is, omdat niemand anders ze behartigen kan' (42). Het bijzondere aan dit beginsel is dat de relatie tussen de burger en de overheid geheel opgaat in een harmonische verdeling van beïnvloedingsferen tussen enerzijds de corpora en anderzijds het staatsorgaan. De georganiseerde groep is hier niet middel tot een bepaald doel (het behartigen van individuele belangen ten opzichte van de staat en andere instituties) maar is doel op zich geworden. De belangengroep is een alle levenssferen omvattende maatschappelijke institutie geworden met een beschermende en opvoedende taak. Kortom het groepsbelang is geïntegreerd tot algemeen maatschappelijk belang.

In de hernieuwde aandacht voor het corporatisme worden pogingen ondernomen om het normatieve element te verruilen voor een meer empirische begripsbepaling. Zo stelt Lehmbruch (43) voor om corporatisme te beschouwen en te analyseren als een pluri-dimensioneel concept. Door deze dimensionering ontstaat zo iets als een 'theoretische ruimte' met behulp waarvan empirische verschijnselen geïnterpreteerd en verklaard kunnen worden. De economische recessie die gedurende de jaren zeventig en tachtig in de westerse industrielanden het naoorlogse groeioptimisme temperde en mede daardoor de rol van de overheid en de onvoorziene uitbreiding van de collectieve sector problematiseerde, noopte tot wetenschappelijke vraagstellingen waarbij een verband werd gelegd tussen sociaal-economische ordening en de effectiviteit van politieke besluitvorming. Het corporatisme als normatief beginsel is hierbij omgevormd tot een maatschappelijke organisatievorm waarbij in overleg tussen overheid en maatschappelijke actoren gestreefd wordt naar onderlinge samenhang van belangen ter verklaring van stagnatieverschijnselen. Organisering en institutionalisering van het maatschappelijk 'middengebied' als empirisch verschijnsel wordt hier beschreven in termen van corporatieve structuren. Wassenberg (44) spreekt in dit verband over het 'incrementeel corporatisme' als een structuurvormende eigenschap van het middengebied. Het maatschappelijk segment dat verscholen ligt tussen de symbolische rubriek op macro-niveau en de directe winst- of verliesconfrontatie op micro-niveau. Dit middengebied is geworden tot een 'negotiated order' waar bilaterale akkoorden hebben geleid tot horizontale integratie van groepsbelangen, en verticaal separatisme tussen algemene en particuliere belangen (45). We zien hier dat het 'coalitiemodel' uit de vorige paragraaf tot volle wasdom is gekomen.

Hoewel dus de spelregels, de opstelling van de partijen en het toernooiveld veranderd zijn ten opzichte van het 'oude' corporatisme blijkt ook in de nieuwe verschijningsvorm de regelvormende betekenis van belangengroe-

pen groot te zijn. De interactie tussen de overheid en de georganiseerde belangengroepen zoals die zich binnen de arbeidsverhoudingen manifesteren heeft derhalve zowel consequenties voor de aard van het overheidsbeleid als voor de wijze waarop deze groeperingen zich intern organiseren (46).

Consensus is hierbij vertaald in ruil, voorzover partijen verantwoordelijkheid accepteren voor wederzijds overeengekomen beleidsafspraken. Arendsen en Geul (47) spreken in dit verband over de grote en de kleine ruil. De eerste duidt op algemene overeenkomsten zoals het verkrijgen van inspraak in de beleidsvorming (van de overheid) tegen het accepteren door de leiding van de centrale belangenorganisaties (werkgevers en werknemers) dat zij de ontwikkeling van de nationale economie accepteren als hoogste norm voor hun optreden. Deze ruil op macro-niveau (door Wassenberg als symbolisch, zonder materiële betekenis beschouwd, zie boven) is steeds meer vervangen door de kleine ruil zoals bijvoorbeeld de jaarlijks terugkerende onderhandelingen tussen sociale partners over de arbeidsvoorwaarden.

De grote ruil schept de voorwaarden waarbinnen 'kleine-ruil-resultaten' geboekt kunnen worden. Deze ruilverhouding tussen partijen veronderstelt enerzijds een procedurele consensus, partijen zien af van het gebruik van de zwaarste wapens en zullen zich neerleggen bij de uitkomst van arbitrageprocedures, en anderzijds een technische consensus voorzover een gemeenschappelijke 'taal' tot ontwikkeling komt, waarin eisen, wensen en verlangens geobjectiveerd en gekwantificeerd worden uitgedrukt, aldus Arendsen en Geul (48).

De positie van partijen is blijkbaar zodanig dat ze via onderhandelen voorzien in de 'eigen' spelregels. Willen overheidsinterventies doelmatig en effectvol zijn dan zal op deze spelregelvorming ingespeeld moeten worden. De 'overlegcultuur' en de socialisatie van nieuwkomers binnen overleggrema zijn dan ook van doorslaggevende betekenis voor het bereiken van resultaten. Dit geldt zowel voor de overheid als voor de belangengroepen. Bijgevolg spreken we in de omschrijving van het corporatisme over de dominantie van belangengroepen, tot uitdrukking komend in het feit dat succes van overheidsbeleid mede bepaald wordt door het al of niet accepteren van dat beleid door de betreffende actoren.

Het corporatisme geeft ten eerste uitdrukking aan het maatschappelijk orderingsvraagstuk als een meervoudige ordening van belangen. De beïnvloedende rol van belangengroepen, beschreven in corporatistische structuren, duidt derhalve op een sociaal-politiek orderingsproces waarbij het behartigen van belangen een onderdeel is geworden van die maatschappelijke instituties zonder welke een overheid niet kan functioneren.



## 10.5. Een netwerkvisie op belangengroepen en maatschappelijke ordening

### 10.5.1. Netwerkvisie en organisatie

Als derde benadering inzake belangengroepen en maatschappelijke ordening formuleren we een netwerkvisie, met als basisassumptie dat belangengroepen primair organisatieverschijnselen zijn. Dit geldt zowel voor de belangengroep als empirisch feit, als voor de belangengroep die als actor actief deelneemt aan maatschappelijke beïnvloeding. Op dit laatste aspect - de proceskant - komen we uitvoerig terug in hoofdstuk 11.

In het nu volgende laatste deel van dit hoofdstuk richten we ons met name op het netwerk als organisatorisch stelsel van verbindingen en interdependenties tussen maatschappelijke actoren, waaronder de overheid.

De stelling dat complexe organisaties uiteindelijk bestaan en functioneren als transactie-agenten met hun omgeving (49) is wellicht wat extreem, doch vooralsnog zeker niet onwaar. Het sociologisch denken over organisaties is in wezen altijd al betrokken geweest op datgene wat organisaties vorm en inhoud geeft, gegeven een specifieke maatschappelijke context. Het structureren van duurzame betrekkingen tussen individuen onder de gemeenschappelijke noemer van de enkelvoudige organisatie is als proces niet los te zien van de maatschappelijke context. Deze context, die uiteindelijk begin- en eindpunt vormt voor elke sociologische analyse, heeft in de schoolvorming binnen de organisatie-sociologie uiteenlopende betekenissen, begrippen en analysekaders opgeleverd. We kunnen dit laatste onder andere illustreren aan de hand van de vijf fasen die Lamers (50) onderscheidt bij zijn ordening van het sociologisch denken over organisaties (zie schema op volgende pagina).

Het interorganisationale perspectief zoals dat in de jaren zeventig in de organisatie-sociologie tot ontwikkeling komt, onderstreept de verbindingen tussen organisatie en maatschappelijke omgeving. De samenleving is vooral een georganiseerde samenleving met als gevolg dat de betrekkingen tussen organisatie en omgeving vooral betrekkingen zijn tussen organisaties onderling. Maatschappelijke verbanden zijn primair organisatorische verbanden. Men zou kunnen stellen dat het sociologisch denken over organisaties het vraagstuk van de interorganisationale betrekkingen niet kan ontlopen. Alle klassieke vraagstukken betreffende het organisatieverschijnsel, zoals: macht, structuur, hiërarchie, en verandering zijn immers ook relevant op geaggregeerd niveau, dus wanneer het gaat om de organisatie van meer of minder samenwerkende organisaties. Wellicht is het in dit verband relevant om te spreken over een ontwikkeling van waaruit organisaties tot netwerken geraken. Met Van Dijck (51) kunnen we spreken over 'stadia' waarin netwerkvorming zich bevindt. Schematisch ziet er dat als volgt uit: zie schema 10.2. op volgende pagina.

Volgens het schema worden achtereenvolgens de stadia: markt (a), coalitie (b), netwerk (c) en divisie-organisatie (d) doorlopen. Elk stadium kan beschreven worden als een structuurtype van interorganisationale samen-

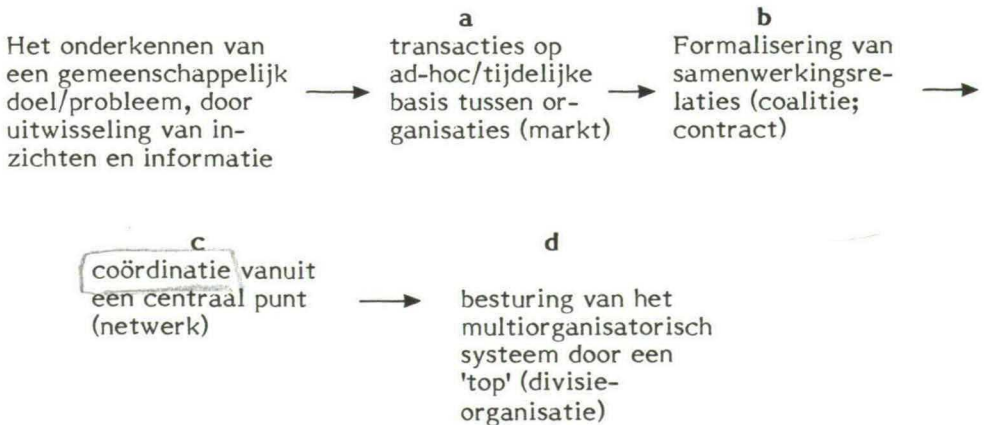
Ordering van Lammers

Maatschappelijke context

1. Eerste fase: organisaties in het kader van algemeen-maatschappelijke ontwikkelingsprocessen (Marx, Tönnies, Durkheim)	Dynamiek en structuur van de samenleving.
2. Tweede fase: theorieën over grondvormen en ontwikkelingswetten van organisatorische verbanden (Weber; Michels)	Tendensen tot rationalisering van samenlevingsverbanden en processen van machtsvorming door organisatie.
3. Derde fase: studies over bureaucratie en oligarchie (Selznick; Blau, Gouldner)	Maatschappelijke functies en dysfuncties van organisaties.
4. Vierde fase: vergelijkende organisatiestudies (o.a. Aston-group, Etzioni, Lawrence en Lorsch)	Vormvariatie van organisaties in wisselwerking met omgevingskenmerken.
5. Vijfde fase: organisatie en maatschappij	Vermaatschappelijkingsprocessen van organisaties uitmondend in netwerkvorming.

Schema 10.2.

Stadia netwerkontwikkeling.





werking. Tevens valt enige gelijkenis op met de in paragraaf 10.3.4. onderscheiden transactiefiguren. Daar werden eveneens stadia doorlopen vanaf markt tot en met unificerende organisatiestructuren. Voor beide ontwikkelingsmodellen (a t/m d), en (1 t/m 4) geldt een toenemende onzekerheidsreductie en een afnemende flexibiliteit ten aanzien van de inzet van mensen en middelen. Het netwerk als een specifieke (organisatie)vorm van een samenwerkingsverband is dan ook een organisatiesociologisch begrip. In de verschillende definities en omschrijvingen van dit begrip is deze disciplinaire herkomst duidelijk herkenbaar, bijvoorbeeld: Godfroy (52):

Een interorganisatieel netwerk, opgevat als collectiviteit, bestaat uit een verzameling van interdependente georganiseerde groepen. Een interorganisatieel netwerk, opgevat als een sociale constructie, vormt een concreet actiesysteem, dat gecreëerd is en veranderd wordt om de interdependentieproblemen tussen betrokken georganiseerde groepen te reguleren (pag. 114).

Können (53):

(--) een netwerk is een configuratie van handelingsbevoegde organisaties, die door een of meer regelingen verbonden zijn waarmee getracht wordt als collectiviteit een bepaald doel te bereiken (pag. 133).

Lammers (54):

Nu is het een kernpremissie van de interorganisatiele theorie dat onderlinge, partiële afhankelijkheid de *raison d'être* vormt van de transacties en verbintenissen van tijdelijke of duurzame aard die tussen organisaties voorkomen (pag. 213).

Windig (55):

(...) enkele centrale kenmerken van netwerken. In de eerste plaats gaat het om verzamelingen van organisaties, die (deels) zelfstandig of handelingsbevoegd zijn en tegelijkertijd (ten dele) wederzijds afhankelijk. In de tweede plaats is er tussen deze organisaties sprake van deels convergerende, deels divergerende belangen en doelstellingen. In de praktijk uit zich dat door een interorganisatiele relatiestructuur die gekarakteriseerd wordt door complexen, enerzijds coöperatieve, anderzijds conflictueuze verhoudingen. In de derde plaats gaat het om verzamelingen van organisaties die wel of niet, of gedeeltelijk, als collectief opereren. Anders gezegd, in gevarieerde mate collectieve coördinatie, besluitvorming en actie kennen (pag. 12).

Steeds gaat het om verbanden tussen organisaties die bewust gecreëerd zijn (doel-rationaliteit) en die men gezamenlijk kan beschouwen (holisme) als een handelende eenheid of als een voortdurend wisselende compositie van samenstellende delen. Netwerkanalyse betreft aldus organisatieanalyse op geaggregeerd niveau. Netwerkbeschouwingen hebben derhalve altijd betrekking op de structurering van onderling interacterende individuele organisaties (56). Het netwerk als georganiseerd samenwerkingsverband is echter meer dan de aanduiding en afgrenzing van een analyse-niveau. Het is tevens een verwijzing naar de complexiteit van datgene waar de individuele organisaties inhoudelijk mee bezig zijn. Het netwerk als

organisatorische vorm geeft uitdrukking aan de inhoudelijke complexiteit van het taak- en werkveld dat de betrokken organisaties gezamenlijk omspannen. We willen hier nadrukkelijk deze 'vorm'- en 'inhoud'-samenhang benadrukken teneinde het misverstand te voorkomen als zou de organisatiesociologie uitsluitend de nadruk leggen op de functionele rationaliteit van organisatieverschijnselen. Juist door te zoeken naar de samenhang tussen functionele en substantiële rationaliteit kan de organisatiesociologie een fundamentele bijdrage leveren aan de verklaring van institutionele maatschappelijke verschijnselen (57).

Met de afbakening en beschrijving van het netwerk dient men tevens de mechanismen bloot te leggen die bij het ontstaan en de verduurzaming van een stelsel werkzaam zijn. We spreken hier bewust over stelsel om aan te geven dat het netwerk bestaat uit een aantal identificeerbare organisaties die in onderlinge confrontatie en interactie een gezamenlijk actiepatroon vertegenwoordigen. We zullen in het vervolg van deze paragraaf kort enige van deze mechanismen bespreken. Daarna gaan we wat dieper in op het gezamenlijk actiepatroon dat een netwerk kenmerkt.

### **Hiërarchische ordening: onderhandelen versus bureaucratie**

Voor elk identificeerbaar netwerk geldt dat er sprake is van een hiërarchische ordening van organisaties. Een aantal organisaties of institutionele actoren die tezamen een netwerk vormen, waarbij de participerende eenheden zich deze compositie ook bewust zijn, geven impliciet uitdrukking aan een beheers- of controlestructuur. Deze controlestructuur varieert naar vorm en intensiteit. Het kan gaan om een onderhandelings-ordening waarbij de eenheden een grote mate van autonomie bezitten en waarbij de uitvoering van (gemeenschappelijke) taken een grillig, en onvoorspelbaar traject doorloopt. De levensduur van een dergelijk 'losjes' gekoppeld onderhandelingsstelsel kan beperkt zijn (de individuele autonomie staat toe dat men op enig moment afhaakt), maar kan daarentegen ook zeer lang zijn. In dit laatste geval is het aannemelijk dat participanten in de loop der tijd afhaken en dat nieuwe eenheden zich aansluiten. Het tegenovergestelde van een onderhandelingsordening betreft een strikt bureaucratische ordening. De autonomie van participanten is uiterst gering, implementatieprocessen zijn, althans op papier, voorspelbaar en strikt hiërarchisch geordend. Besluitvorming is, in tegenstelling tot het zuivere onderhandelingsstelsel, centralistisch opgezet en weinig participatief. In het algemeen is de levensduur van een dergelijk netwerk lang en vindt er geen wisseling plaats van participerende eenheden. Als algemene kenschets van taken kan men stellen dat die van het eerste type een sterk politiek-communicatief karakter hebben. Het bureaucratische type zal doorgaans sterk gericht zijn op technisch-formalistische zaken. Hoewel beide typen hier sterk typologisch zijn weergegeven geldt voor deze uitersten (en alle tussenliggende mengvormen) dat er sprake is van ordening op een zodanige manier dat coördinatie en afstemming van activiteiten mogelijk is, evenals richting en consistentie van doelformuleringen. Hoewel het onderhandelingsstelsel de schijn wekt een vrije en relatief willekeurige associatie van actoren te zijn, is het feit dat er onderhandeld wordt, reeds een expliciete aanwijzing van een hiërarchische controle-



structuur (58). Uiteraard is de vorm van deze hiërarchie anders dan die van de bureaucratie. Men kan hier de vergelijking maken met de 'platte' organisatiestructuur, waarbij relatief weinig niveaus geplaatst zijn tussen top en basis, maar waar wel degelijk sprake is van een controlestructuur. Men denke aan de beroepsgebonden orderings- en controleprincipes van professionals werkzaam in dergelijke 'platte' organisaties.

Kortom elk te identificeren netwerk wordt gekenmerkt door een verticale en horizontale ordening (59). Deze dimensies zijn altijd aanwezig en kennen derhalve empirisch ingevuld worden. Elk netwerk kent dus zijn 'top', als het initiële punt van waaruit controle (beheersing) opgezet is. Deze 'top' kan evenwel vele gedaanten aannemen en steunen op uiteenlopende grondslagen, zoals: politieke machtsvorming, wettelijk kader, zeggenschap over economische en organisatorische middelen, informatie, technische en wetenschappelijke kennis. Samengevat betekent een en ander dat netwerken kunnen variëren naar uiteenlopende hiërarchische vormen. Deze vormvariëteit duidt op de verschillende controlemechanismen die binnen het netwerk kunnen optreden. Hierin verschilt het netwerk van de enkelvoudige organisatie waar deze vormvariëteit geringer is. Deze grotere rijkdom aan controlemogelijkheden maakt het mogelijk dat het netwerk als geheel een meer complexe taakstelling aankan dan één organisatie (60).

### Verbindenissen en contracten

Een ander wezenlijk aspect van het netwerk betreft de wijze waarop betrekkingen tussen participerende actoren of organisaties tot stand komen, en van welke aard deze betrekkingen zijn. In het hiervoor besproken onderhandelings- en bureaucratische netwerk werd reeds gewezen op het soort van betrekkingen en interacties. Voor elk netwerk geldt dat participanten onderling verbonden zijn door een partiële belangenconvergentie. Dat wil zeggen elke participant heeft er tot op zekere hoogte belang bij dat zijn verbinding met het netwerk intact blijft. Dit belang kan groot zijn doch ook uiterst minimaal. In laatste instantie blijft er evenwel enig belang bestaan. Zou dit niet het geval zijn dan haakt de participant af, of zal trachten onder de aangegane verbintenis uit te komen. Het netwerk laat in deze een veel grotere speelruimte toe dan de enkelvoudige organisatie. Soorten verbindingen en interacties tussen participerende actoren hebben in de literatuur altijd al veel aandacht gekregen (61). Belangrijk, naast de vraag welk speltype of welke ruilverhouding (symmetrisch of asymmetrisch) aan de orde is, is de vraag naar de mogelijkheid, in hoeverre verschillende interactiemechanismen al of niet gelijktijdig werkzaam kunnen zijn. Het netwerk als organisatiekader duidt in dit verband op het vermogen van een pluriforme interactiestructuur. Gerekend naar de interne complexiteit en maatschappelijke reikwijdte van de taakstelling maakt het netwerk een veelheid van coördinatiemechanismen en ruilverbindenissen mogelijk. Deze zijn alle uitdrukking van wederzijdse afhankelijkheden tussen participerende actoren. Indien er binnen een netwerk een wederzijdse onafhankelijkheid bestaat (A en B maken deel uit van één en hetzelfde netwerk, maar A is niet afhankelijk van B en B is niet afhankelijk van A (62)) dan betekent dit geenszins dat het bindend vermogen van het netwerk geringer is. Door de intermediaire rol van een derde kan

juist de participatiebehoefte van A en B groot zijn. Door deze vele schakel- en interferentiemogelijkheden is het netwerk uiterst flexibel. Als organisatorische vorm kan het zich als het ware in alle mogelijke posities voegen.

### Netwerkkoppeling

Het vermogen tot aankoppelen en loslaten van enkelvoudige organisaties aan een netwerk en loslaten van organisaties, is een van de belangrijkste mechanismen waardoor gehele maatschappelijke velden georganiseerd kunnen raken. Institutionaliseringsprocessen zoals die zich bij de vorming van de moderne verzorgingsstaat hebben voorgedaan ('het maatschappelijk midden'), worden mede mogelijk gemaakt door deze netwerkvorming. De groei van georganiseerde maatschappelijke kaders kon zich op grote schaal voordoen doordat met de koppeling van één organisatie aan een bestaand netwerk in feite twee netwerken aan elkaar gekoppeld werden daar deze ene organisatie reeds deel uitmaakte van een ander bestaand netwerk. Netwerkkoppeling heeft tot gevolg dat de samenleving omspannen wordt door naast en door elkaar lopende georganiseerde verbanden. Door het enorme absorptievermogen van netwerken ontstaan communicatie- en overlegssystemen die het conventionele domein van de enkelvoudige organisatie verre overstijgen. De van oorsprong particuliere transacties tussen organisaties worden in netwerkverband plotseling geaccumuleerd tot regulerende activiteiten op macro-niveau. Op deze wijze groeit de georganiseerde samenleving naar de overheid toe en omringt haar met een conglomeraat van samenwerkingsverbanden, overlegcircuits, informatie- en kenniscentra, etc. Politieke circuits en private en publieke kaders worden op deze wijze samengebracht en bieden de overheid een veelvormig beeld van maatschappelijke machtsvorming. Lehmbruch (63) spreekt in dit verband over 'corporatist concertation' als de veralgemenisering van ruilprocessen door middel van netwerkvorming. 'The structural basis of concertation is a network of interconnected organizations, comprising the economic peak associations, government, the public administration, and the parties in parliament - or at least the dominant, majority party'.

Netwerkvorming is institutionalisering van maatschappelijke belangen. Door te participeren in het netwerk maakt het gearticuleerde belang deel uit van een horizontale structuur, waardoor de logica van de collectieve actie vanuit de enkelvoudige organisatie verbreed wordt tot het door netwerken omspannen maatschappelijk actieveld. Deze geïnstitutionaliseerde netwerkstructuur draagt er toe bij dat maatschappelijke belangengroepen op systematische (en dus strategische) wijze hun invloed kunnen laten gelden op de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid (64).

### Inter- en intraorganisationale netwerken

De voorgaande beschouwing had vooral betrekking op netwerken waar zelfstandige organisaties deel van uitmaken. Echter ook binnen een (enkelvoudige) organisatie kan sprake zijn van netwerkvorming. De organisatie als een samenhangende economische en sociale ordening is dan opgebouwd volgens een netwerkstructuur. De samenstellende delen (groepen,



afdelingen, divisies, etc.) weten zich onderling verbonden in een netwerk dat als geheel een beeld oproept van horizontaal en verticaal gedifferentieerde posities. De formele structuur van de organisatie kan dan herschreven worden als een netwerkconfiguratie (65). Ook hier geldt dat de netwerkstructuur als een flexibel coördinatiemechanisme de organisatorische uitdrukking is voor een complex taakveld. Conventionele processen van arbeidsverdeling kunnen op gespannen voet komen te staan met het complexe en dynamische karakter van geïntegreerde werkzaamheden met een hoogwaardig kwalitatief gehalte. Lokale autonomie binnen de organisatie en het participatief reguleren van informatie- en interventieprocessen lijken in zo'n geval doelmatiger te zijn dan formeel bureaucratische organisatieprincipes. Het bestuurbaarheidsvraagstuk, dat ontstaat door de asymmetrie tussen datgene wat de organisatie bij gegeven structuur en gegeven middelen kan doen en wat de organisatie moet doen, gegeven externe ontwikkelingen (markt, maatschappelijke legitimiteit), noopt tot een herordening van het geheel waarbij de netwerkconstructie een reëel perspectief kan zijn. Zo constateert Edelman Bos (66) dat de overheid als organisatorisch complex ontvankelijker moet worden voor externe ontwikkelingen en derhalve dient te functioneren als een open netwerk van activiteiten. De organisatiestructuur moet in zijn visie eerder gezien worden in een beleids- of strategisch perspectief dan in een operationeel, technisch-organisatorische optiek.

De intraorganisationale netwerkanalyse wordt vooral interessant indien processen van beleidsvorming en -implementatie object van studie zijn. Deze processen vertonen immers in hoge mate een politiek karakter. Prioritering, agendabouw, besluitvorming en strategisch handelen binnen organisaties duiden op de politieke logica van interactieprocessen (67). Het netwerk als intraorganisationeel koppel- en confrontatiemechanisme geeft op directe wijze uitdrukking aan deze logica en biedt een hiermee contingente beheersstructuur. Organisatorische versplintering van taken en bevoegdheden in complexe organisaties kunnen in het netwerkmodel tegengegaan worden. Door netwerkvorming ontstaat een veelheid aan schakelmogelijkheden (differentiatie, integratie) waardoor snel gereageerd kan worden op wisselende omstandigheden, onder constanthouding van de basisstrategie of de uiteindelijke doelstelling van het werkplan. Met andere woorden de relatie tussen doelen en middelen is, gegeven een netwerkstructuur, niet star en eenzijdig, maar kan daarentegen pluriform geïnterpreteerd worden hetgeen het strategisch vermogen van de organisatie sterk ten goede komt.

Na deze meer algemene beschouwing omtrent netwerkperspectief en organisatie, bezien we in de volgende paragrafen de relatie tussen beleidsprocessen aan de kant van de overheid en netwerkenorganisatie. Het aldus te beschouwen beleidsnetwerk is de operationalisering van de organisatorische benadering van belangengroepen en overheidsbeleid.

### 10.5.2. Netwerken en beleid: beleidsnetwerken

Het formuleren, organiseren en uitvoeren van overheidsbeleid is een uiterst complexe zaak. Deze complexiteit wordt onder meer veroorzaakt doordat er:

- een groot aantal actoren direct bij betrokken zijn;
- een groot aantal doelstellingen, probleemdefinities en oplossingsmogelijkheden met elkaar geconfronteerd worden;
- op institutioneel niveau een aantal processen in gang gezet worden waarbij het onmogelijk is deze alle vanuit één perspectief en met een beperkte set van criteria te beoordelen.

Beleidsproductie ontstaat doordat politieke, bestuurlijke en maatschappelijke impulsen de overheidsorganisatie tot actie prikkelen waardoor een veelheid van organisatorische processen, plannings- en onderhandelingsprocessen op gang komen. Delen van het overheidsapparaat raken gemobiliseerd en formeren in onderlinge transacties en interacties trajecten voor besluitvorming en implementatieprocedures. Kickert en van Vught (68) spreken in dit verband over sociale actie-netwerken, zijnde complexe sociale systemen waarbinnen het gedrag van actoren in belangrijke mate bepaald wordt door de geïnstitutionaliseerde interactie- en communicatiepatronen die op een gegeven moment aanwezig zijn. Zij stellen vervolgens dat een speciale categorie van deze sociale-actie-netwerken aangeduid kunnen worden als beleidsnetwerken. Dit zijn dan tijdelijk geformeerde organisatorische composities gericht op een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Een belangrijk kenmerk van deze constructies is dat de collectieve (beleids-)uitkomsten doorgaans niet overeen behoeven te komen met de door de individuele actoren ontworpen uitkomsten. De individuele actoren in een netwerk (dit zijn onder meer representanten of delen van het overheidsapparaat, georganiseerde belangengroepen en maatschappelijke instituties) streven op een voor hen geëigende rationele wijze particuliere belangen na, en trachten door onderlinge afspraken, overeenkomsten of contracten tot gezamenlijke resultaten te komen. De netwerkstructuur biedt aldus een flexibel organisatorisch kader om de particuliere belangen van de afzonderlijke deelnemers en de collectieve belangen van alle betrokkenen samen, te wegen en samen te brengen in een operationeel werkplan.

Beleidsnetwerken kunnen aldus de basisstructuur vormen waarbinnen overheid en samenleving op institutionele wijze met elkaar verstrengeld raken. Beleidsnetwerken omspannen bureaucratische segmenten van het overheidsapparaat en tevens georganiseerde collectiviteiten als representanten van maatschappelijke velden. Het beleidsnetwerk maakt het mogelijk dat intra- en interorganisationale verbanden aan elkaar gekoppeld worden. Dit houdt in dat 'delen' van verschillende actoren, tijdelijk in een organisatorisch verband komen te verkeren. Hiermee doorbreekt het netwerk, althans dit is in potentie mogelijk, bestaande traditionele organisatorische kaders. Het beleidsnetwerk is dan ook in staat om relatief complexe zaken op weinig conventionele wijze aan te pakken.



Deze complexe organisatie kent een groot aantal gelijkwaardige posities en een relatief klein aantal ongelijkwaardige, of eerder, hiërarchisch geordende posities. Deze laatste ordeningsvorm is belangrijk omdat het duidt op machtscentra binnen het netwerk. Een machtsconcentratie die voldoende potentie bezit om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de collectieve uitkomst van het netwerk wordt door Kickert en van Vught (69) aangeduid als meta-macht. De actor of coalitie van actoren die over meta-macht beschikt is in staat om de geïnstitutionaliseerde patronen waarbinnen een netwerk opereert te wijzigen. Men beïnvloedt dan de conditionerende spelregels binnen het netwerk. Om in het kader van een netwerkanalyse collectieve uitkomsten te kunnen verklaren zal het volgens Kickert en van Vught nodig zijn de analyse te richten op de vraag welke verzameling van actoren onder welke condities over voldoende meta-macht beschikt om bestaande geïnstitutionaliseerde patronen te wijzigen. Door het grote aantal betrokken actoren, die tevens over een aanzienlijke mate van autonomie beschikken, kan een individuele actor vaak niet meer dan het netwerk partieel beïnvloeden. De meest aangewezen weg om tot meta-macht te geraken is coalitievorming, onder meer door onderhandeling en overleg.

Coalities of overeenkomsten kunnen op horizontaal niveau ontstaan (gelijkwaardige partners), als ook op verticaal niveau (hiërarchische formalisering) (70). Deze twee dimensies zijn evenwel niet onafhankelijk van elkaar. Bijvoorbeeld indien binnen een netwerk van vijf gelijkwaardige organisaties (gelijke machtsposities) een coalitie ontstaat tussen twee van de vijf, dan zijn deze twee samen machtiger dan elk van de drie overgebleven netwerkparticipanten afzonderlijk. Met andere woorden tussen de twee coalitiepartners enerzijds en de drie overige 'ongebonden' leden anderzijds is impliciet, voor de coalitie, een onderschikkende, hiërarchische verhouding aangebracht. Bijgevolg is coalitievorming tussen gelijkwaardige partners niet los te zien van tendensen tot hiërarchisering. Bovendien geldt dat coalitievorming in verticale richting een hiërarchie tot gevolg heeft waardoor 'niet gebonden' partners in het netwerk niet meer als gelijkwaardig (want minder macht) tegemoetgetreden worden.

Belangrijk bij het bestuderen van dit soort interorganisationale netwerkpatronen is de oorspronkelijke basis van waaruit (enkelvoudige) organisaties elkaar tegemoet treden. Hall en anderen (71) onderscheiden in dit verband drie hoofd- of basisvormen van interacties. Als eerste noemen zij

- • het ruiltheoretisch model. Van oorsprong is dit model gebaseerd op vrijwillige acties van individuele organisaties (actoren of participanten). Organisaties worden in het kader van dit model geacht te opereren vanuit politiek-economisch perspectief. Dat wil zeggen organisaties streven naar individuele doelbereiking. Ruilprocessen op vrijwillige basis leiden tot domeinconsensus tussen participanten waardoor vervolgens weer nieuwe ruilprocessen kunnen ontstaan. Deze domeinconsensus staat voor wederzijds vertrouwen tussen partijen dat voldoende garantie biedt om toekomstige ruiltransacties mogelijk te maken.
- • Een tweede basisvorm van interorganisationale relaties betreft een gemandateerde relatie tussen organisaties. Dit basistype ontstaat indien wetten, of hiervan afgeleide reguleringen, domeinen of verantwoordelijk-

heidsgebieden, informatie, cliënt of afnemersgroeperingen en financiële aanspraken specificeren. Door deze mandateringen worden werkvelden (beleidsgebieden, zorggebieden, etc.) zodanig opgedeeld dat een relatief groot aantal organisaties betrokken raakt bij eenzelfde werkgebied. Door dergelijke constructies worden met name relaties en verbindingen gelegd tussen de publieke en private sector. Immers deze relaties komen doorgaans tot stand door het operationeel worden van een wettelijke regeling waardoor zowel publieke als private organisaties gemobiliseerd raken en onderling betrekkingen aanknopen. Typerend voor een gemandateerde relatie is een zekere mate van asymmetrie in macht tussen de initiator van een relatie - degene die het mandaat verleent - en de organisaties die uit oogpunt van hun gemandateerde positie betrokken zijn, c.q. een bepaalde verantwoordelijkheid hebben gekregen om in samenwerking met anderen bepaalde taken uit te voeren. Een derde basis voor relatievorming is van oorsprong voor elke individuele organisatie vrijwillig, maar is vervolgens gestandaardiseerd door middel van een formele overeenkomst of contract. Nadat de overeenkomst tussen partijen is gesloten bestaat er een gedeeltelijke vertrouwensbasis die de grondslag vormt voor toekomstige ruiltransacties. Contractpartijen weten nu van elkaar ten aanzien van welke punten en in welke mate ruilrelaties stabiel zijn en derhalve niet door onzekere interne factoren verstoord kunnen worden. Deze stabiliserende werking van het contract is evenwel geldig zolang betrokken organisaties zich hieraan gebonden voelen. In die zin neemt deze relatievorm een tussenpositie in tussen de volledig vrijwillige ruiltransactie en de gemandateerde relatievorm in termen van een meer of minder gelijke machtsverdeling. Door de formele overeenkomst zijn de verschillen in machtspositie geobjectiveerd in een stelsel van regels waardoor rechten en plichten vast komen te liggen. In feite brengt de formele overeenkomst een relatiepatroon tot stand waarbinnen de effecten van asymmetrische machtsverhoudingen getemperd zijn. We zien hier opnieuw een variatie op het transactiekostenschema uit paragraaf 10.3.4. Aldus bezien duidt het beleidsnetwerk op een organisatie van meervoudige ruilrelaties en op een daarmee samenhangende variatie van interactiepatronen tussen participerende organisaties.

Indien we aannemen dat het beleidsnetwerk als geheel de causale structuur bepaald van het beleidsproces, dan zijn de interne structuren, processen en strategieën van de participerende organisaties de interveniërende factoren (72). Elke organisatie afzonderlijk vormt een typisch 'eigen' invalshoek voor de besluitvorming binnen het netwerk. In feite verbindt het beleidsnetwerk verschillende organisatorische achtergronden, belangen en culturen met elkaar. De beïnvloedingspolitiek van elke participerende actor of organisatie afzonderlijk interfereert voortdurend met de algehele constitutie van het netwerk.

Het totaal aan beleidsresultaten dat het beleidsnetwerk voortbrengt, is derhalve in eerste instantie een functie van de netwerkstructuur en de daarmee geïndiceerde interactiepatronen. In de volgende paragraaf staan we stil bij de regels en bevoegdheden die het beleidsnetwerk maken tot een actiegeheel.



### 10.5.3. Regels en bevoegdheden

De interactiepatronen en onderhandelingsprocessen binnen beleidsnetwerken worden geleid door regels en gedomineerd, dan wel gestructureerd door de feitelijke verdeling van bevoegdheden. We zullen eerst deze regels bespreken, en vervolgens de bevoegdheden nader belichten.

De regels die het gedrag van participanten in een beleidsnetwerk mede bepalen worden op drie niveaus gedefinieerd.

- 
- 1e Het niveau van de zelfstandige organisatie welke als actor of partij participeert in het beleidsnetwerk.
  - 2e Het niveau van het beleidsnetwerk, primair gevormd door de gezamenlijk gedeelde identiteit van participanten.
  - 3e Het niveau van de geïstitutionaliseerde beleidscontext, zijnde het totaal aan normen, waarden, opvattingen en ideologieën zoals neergeslagen in alle organisaties, instituties en georganiseerde groeperingen die opereren binnen een bepaald beleidsterrein.

De kerngedachte is dat elk georganiseerd samenlevingsverband 'regels' insluit die medebepalend zijn voor het gedrag van degenen die in het kader van dit verband handelen. 'Regels' hier ruim opgevat als alle meer of minder concrete aanwijzingen, normstellingen, handleidingen of procedures, die individuen bewust gebruiken teneinde richting te geven aan het feitelijk gedrag.

Het klassieke voorbeeld van een set van regels op het niveau van de (enkelvoudige) organisatie is de bureaucratie als structurerend en ordenend organisatieprincipe. De bureaucratie verwijst naar regels en procedures die zodanig geobjectiveerd zijn dat ze kunnen worden uitgeschreven en als functiebeschrijving het gedrag van functiebekleders in formele zin vastleggen, en derhalve ook voorspelbaar maken. Bureaucratie staat echter ook voor arbeidsverdeling (het rationaliseringsstreven bij uitstek), hiërarchie van gezagsverhoudingen (bevoegdhedenverdeling) en een logisch-rationele orde van hoe bepaalde (nader omschreven) activiteiten onderling verbonden zijn, zodat vooraf bekend is welke (formele) doelen men met welke middelen nastreeft. De bureaucratische ordening als geheel levert voor alle participanten in de organisatie een soort van blauwdruk op voor gedrag. Het formele plaatje van de organisatie is echter geen kopie van de dagelijkse activiteiten.

Bureaucratisch voorgeschreven regels laten altijd ruimte voor vrije interpretatie en handelingsalternatieven. Men zou kunnen zeggen dat de formele organisatie voortdurend gespeeld wordt door strategische impulsen van organisatieleden die vanuit particuliere doelstellingen en belangen het bureaucratisch proces meespelen (73).

Elk organisatieprincipe impliceert een set van regels die het referentiepunt vormen voor organisatiegedrag (74). De organisatie als pluriforme ordening van meer of minder uiteenlopende belangen biedt uiteenlopende gedragsalternatieven op basis van formele en informele regels. Dit complex tezamen staat voor de cultuur van de organisatie waarin legitieme

gedragsdispositie besloten liggen. Het is de legitimiteit van gedrag waardoor we in zijn algemeenheid spreken over regels. De organisatie die participeert in een netwerk draagt deze legitimiteit ook uit in de opstelling en het functioneren binnen het 'boven-organisationeel' verband. Aldus komen we op het tweede niveau van gedragsregulering: het beleidsnetwerk.

De regels in bovenbedoelde zin, die op het niveau van het beleidsnetwerk operationeel zijn, zijn opgebouwd uit twee componenten. Enerzijds de regels zoals formeel geformuleerd ten aanzien van doelstellingen, domeinafbakening en middelenstructuur van het netwerk, anderzijds de regelinterpretatie van het interactieresultaat tussen de meegebrachte regelcultuur van de eigen organisatie, en de regelgeving van het netwerk waar men mee geconfronteerd wordt. In feite geldt voor dit tweede niveau dat het steeds gaat om legitiem gedrag van actoren die in netwerkverband onderling interacteren. Godfroy (75) onderscheidt in dit verband - zonder evenwel te spreken over 'regels' - een aantal speltypen als ideaal-typische varianten van genoemde interacties tussen actoren. Wij willen ze hier kort noemen:

1. Samenwerking of coöperatie; waarin actoren hun handelen onderling afstemmen met het oog op de vergroting van wederzijdse voordelen.
2. De coalitie; waarin actoren samenwerken om een gemeenschappelijk belang tegenover een derde partij te behartigen.
3. De competitie; waarin actoren pogen zich tegenover een derde partij aantrekkelijker te maken als transactiepartner dan de andere actoren.
4. De competitiebeperking; waarin actoren hun competitieve handelen aan gemeenschappelijke spelregels binden om de wederzijdse nadelen van de competitie te beperken.
5. De strijd; waarin actoren trachten de wederzijdse doelbereiking te belemmeren.
6. De vermindering; waarin actoren interacteren zonder te willen samenwerken of conflicten te willen oproepen.
7. De fusie; waarin de samenwerking tussen georganiseerde groepen uitmondt in samensmelting van deze groepen.

In feite is het laatste type: 'de fusie', géén echt speltype, maar tracht juist door de vorming van een nieuwe structuur spelgedrag te elimineren. De overige zes verwijzen uiteindelijk naar de eerder (10.4.3.) genoemde basistypen: harmonie, coalitie en conflict. Belangrijker evenwel dan de naamgeving van een speltype of regelsoort is de constatering dat regels die als legitiem door actoren ervaren worden, ook werkelijk nageleefd worden. We mogen stellen dat actoren niet alleen handelen conform legitiem ervaren regels, maar deze ook interpreteren in situaties of omstandigheden waar vooraf niet expliciet duidelijk is welke regels van toepassing zijn. De 'regel' plus 'interpretatie' noemen we regelcultuur. Actoren hanteren dus speltypen die passen bij een betreffende regelcultuur. Beleidsnetwerken kunnen vervolgens door één bepaalde regelcultuur gekenmerkt worden, en mogen dan als stabiel beschouwd worden gelet op interactieprocessen en speltypen. Echter beleidsnetwerken kunnen ook



door meerdere regelculturen gedomineerd worden. Dit zal tot meer stagnatie en conflicten aanleiding geven. Om het beleidsnetwerk op deze waarde te kunnen schatten zal er oog moeten zijn voor de geïnstitutionaliseerde beleidscontext als derde niveau van waaruit regels zijn af te leiden.

Voorop staat dat institutionele factoren, zoals: wetgeving, contracten, hiërarchieën, standaardprocedures, professionele codes en sociale normen (76), van groot belang zijn voor de organisatie van private en publieke activiteiten en dus ook voor netwerkontwikkeling. De geïnstitutionaliseerde omgeving van beleidsnetwerken bevat een breed spectrum aan regels die beschouwd kunnen worden als uitvloeisel van gerationaliseerde concepties van uitdrukkelijk historisch-maatschappelijke oorsprong. Meyer en Rowan (77) spreken in dit verband over mythen en ceremonies die besloten liggen in de institutionele omgeving. Deze mythen of ceremonies zou men kunnen aanduiden als ongeschreven wereldbeelden (vergelijkbaar met paradigma's in de wetenschappelijke cultuur) die tezamen de betekenis hebben van collectieve regels, normen of maatstaven waar participanten in de instituties zich impliciet aan houden. Organisaties binnen deze instituties internaliseren deze 'regels' en leren zodoende de geëigende omvangsvormen toepassen. Conformiteit aan deze meta-regulering kan op gespannen voet staan met criteria en normen van doelmatigheid en efficiëntie die de 'naïeve', ongeconditioneerde organisatie zichzelf stelt. Zo geldt voor een middelgroot productiebedrijf dat de 'markt' het primaire evaluatiecriterium is voor doelmatig en succesvol opereren. De institutionele omgeving, en dus de beïnvloeding door internaliseren van mythen en ceremonies, is voor dit type organisatie secundair en niet of nauwelijks relevant. Dit ligt echter anders bij een gemeentelijke sociale dienst die als organisatorische eenheid functioneert binnen de institutionele omgeving van het gemeentelijk apparaat, en op grotere afstand de instituties op provinciaal en rijksniveau. Hier wordt het evaluatiecriterium voor doelmatigheid en succes vooral bepaald door de geïnstitutionaliseerde normen en waarden binnen de overheidsbureaucratie. Mythen en ceremonies zoals vervat in de ambtelijke cultuur zijn hier op dominante wijze aanwezig en zullen dan ook door de betreffende dienst ten volle geïnternaliseerd moeten worden. Een probleem voor dit type organisaties is dan ook om instrumenteel-technische regels van efficiëntie en doelmatigheid te integreren met ceremoniële regels en normen die vanuit de institutionele cultuur gewenst zijn. Deze afstemmingsproblematiek - met andere woorden het vinden van een adequate interne organisatiestrategie - vormt een wezenlijk bestanddeel van huidige reorganisatievraagstukken binnen het overheidsapparaat.

Terugkerend naar de vraag welke soorten van 'regels' van belang zijn voor het beleidsnetwerk, stellen we vast dat naast de door de enkelvoudige organisatie ingebrachte regels en de binnen de formele grenzen van het netwerk vigerende regels, ook de vanuit de geïnstitutionaliseerde context geïnstigeerde (meta-)regels meegenomen moeten worden. Immers het beleidsnetwerk als verbindende organisatorische constructie tussen overheid en georganiseerde samenleving is omgeven door institutionele riten en symbolen. Met andere woorden het beleidsnetwerk vormt het formele

kader waarbinnen verschillende regelculturen met elkaar geconfronteerd worden (78).

### Bevoegdheden

Naast verschillende soorten regels wordt het beleidsnetwerk eveneens gekenmerkt door een bepaalde verdeling van bevoegdheden. Bevoegdheden hier opgevat als de per participerende actor toegemeten hoeveelheid autonomie om regels te stellen die gelden voor een op netwerkniveau overeengekomen gebied of domein. Actoren binnen een netwerk kunnen dus onderling verschillen in de mate waarin zij autonoom zijn om regels te stellen over een bepaald gebied. De verschillen kunnen gelegen zijn in het soort en aantal regels zowel als in de 'omvang' van het toepassingsgebied. Het is duidelijk dat deze verdeling van bevoegdheden van groot belang is voor de consistentie en duurzaamheid van het netwerk.

Immers de samenhang en effectiviteit van het beleidsnetwerk wordt mede bepaald door de mate waarin actoren onderling hun 'gedrag' en dus acties afstemmen, en over consensus beschikken ten aanzien van de domeinafbakening. De bevoegdhedenverdeling verwijst direct naar de machtsbalans binnen het netwerk. Nu gaat het erom waaraan actoren bevoegdheden kunnen ontlenen. In een beleidsnetwerk zal dit voor wat betreft de overheid vooral wetgeving zijn. Belangengroepen en actoren zullen in dit verband verwijzen naar verworven maatschappelijke posities en betekenis.

162 Aldus verkrijgt het beleidsnetwerk door wetgeving of aanverwante regelgeving (79) een zekere mate van jurisdictie. De duurzaamheid en de betekenis van het netwerk voor de relevante omgeving wordt versterkt, indien de toegemeten bevoegdheden rechtstreeks gebaseerd zijn op een wet of regeling. De doorwerking van een dergelijke basis hoeft niet alleen in de feitelijke regels gelegen te zijn, maar juist ook door het principe, dat door een wettelijke regeling geoperationaliseerd wordt (80). Het achterliggend principe en de daarmee verbonden symbolische waarde van een regeling vergroot de legitimiteit, en dus de effectiviteit, van het beleidsnetwerk. De bevoegdheden van het netwerk rusten op een institutioneel kader dat als een soort van dieptestructuur velerlei organisatorische vormen mogelijk maakt.

De mate van autonomie naast gebondenheid aan collectieve doelstellingen van participanten kan van beleidsgebied tot beleidsgebied verschillen. De hiermee corresponderende bevoegdhedenverdeling bepaalt tevens de regeldichtheid van het netwerk. Een analyse van regels en bevoegdheden die binnen een beleidsnetwerk vigeren zegt uiteindelijk iets over de constitutie, de aard en de organisatie van het betreffende beleidsgebied.

### 10.5.4. Beleidsnetwerken en politieke orde

Het fundamentele vertrekpunt bij de analyse van beleidsnetwerken is dat er een samenhang bestaat tussen de organisatorische vorm (functionele rationaliteit) en de aard van beleidsinhoudelijke processen (substantiële



rationaliteit) met betrekking tot de beleidsmatige verbinding tussen overheid en (delen van) de samenleving. In 10.5.1. en 10.5.2. hebben we aandacht besteed aan de organisatorische vormgeving van beleidsnetwerken. Vervolgens zijn we ingegaan op de structurering van organisatorische processen, door de herkomst en betekenis van regels en bevoegdheden nader te analyseren. Teneinde zicht te krijgen op de betekenis van beleidsinhoudelijke processen voor het functioneren van beleidsnetwerken, zal in deze paragraaf het politiek-maatschappelijke krachtenveld in beschouwing worden genomen. Immers, het beleidsnetwerk vormt het kader waarbinnen besluitvormingsprocessen met elkaar geconfronteerd worden. Het vormt om zo te zeggen de arena waarbinnen de verschillende opties en belangen onderling 'gewogen' worden, teneinde tot beslissingen of overeenkomsten te komen. Aldus maakt het beleidsnetwerk deel uit van de politieke orde zoals die momenteel in Nederland bestaat. Met Jenkins (81) zijn wij van mening dat de interne dynamiek van politieke processen en de effecten daarvan op maatschappelijke instituties vooral een organisatorisch vraagstuk is. Het politieke systeem is niet eenvoudigweg te scheiden van bestuurlijk-organisatorische systemen, maar deze zijn onderling geïntegreerd. De doorwerking van politieke krachten in de besluitvorming van het centrale overheidsapparaat (departementen) verlopen immers als organisatorische processen. De Minister die vanuit het beleidsprogramma van het Kabinet een bepaalde beleidslijn wil uitzetten doet dit met behulp van zijn 'organisatie', zijnde het departement. De politiek-ambtelijke top van het departement zal bij het implementeren van een beleidslijn de organisatie moeten mobiliseren en op strategische keuzemomenten in het proces zorg moeten dragen voor voldoende coördinatie. Hierbij is deze afhankelijk van de kwaliteiten van het management, flexibiliteit van de organisatie en de wijze waarop functiebekleders hun taak opvatten en uitvoeren (82).

Beleidsnetwerken die bestaan uit een koppeling van verschillende onderdelen van het centrale overheidsapparaat en de hiërarchische 'toppen' van maatschappelijke organisaties, functioneren als complexe organisaties. Departementsambtenaren krijgen vanuit hun departementale achterban een zekere politieke speelruimte mee, en zullen vervolgens hun inbreng hieraan toetsen. Zuiver politieke lijnen worden aldus geoperationaliseerd in procedures, plannen of onderhandelingsvoorstellen om vervolgens te worden ingeweven in besluitvormingsprojecten binnen het beleidproces. Deze bureaucratisering van de politieke besluitvorming is voor Mayntz (83) aanleiding om het rationele besluitvormingsmodel te relateren aan de politieke rationaliteit van de uitvoerende organisaties.

Politieke beïnvloeding van organisatie- en beleidsprocessen in beleidsnetwerken is niet uiteen te leggen in formeel onderscheiden lijnen, maar verloopt via complexe interactieprocessen tussen actoren met verschillende machtsposities en middelen. Het maakt dat politieke processen een grillig en onvoorspelbaar karakter dragen en niet, om met Mayntz te spreken, met een simpele doel-middel rationaliteit in kaart te brengen zijn. De besluitvormingsprocessen die zich binnen beleidsnetwerken voltrekken zijn derhalve doortrokken van politieke onvoorspelbaarheid. Deze

doordringing van het netwerk vanuit de kant van de officiële politiek heeft evenwel zijn tegenhanger in het feit dat de maatschappelijke partijen, hoewel niet exclusief opererend vanuit een publiek perspectief, eveneens politieke factoren inbrengen. Immers maatschappelijke organisaties articuleren hun domeingebonden belangen als maatschappelijke prioriteiten en presenteren deze als publieke doelstellingen.

Onze stelling is dat beleidsnetwerken de politieke orde, en de daarin werkzame krachten, institutionaliseren in breed uitgesponnen - want aan elkaar gekoppelde - organisatorische verbanden.

Beleidsnetwerken hebben dan ook een belangrijke politieke betekenis. Het belangrijkste politieke gevolg in dit verband is, dat het 'officiële' beleid van de centrale overheid, ontwikkeld en uitgevoerd in beleidsnetwerken, politieke status verleent aan de participerende maatschappelijke belangengroepen. Dit proces van statusverlening impliceert dat semi-publieke en publieke functies worden toegekend aan maatschappelijke actoren, en dat mede hierdoor de centrale overheid de aard en het bereik van activiteiten van maatschappelijke belangengroepen reguleert.

Offe (84) komt tot de conclusie dat deze constitutie (het proces van publieke statusverlening) veel belangrijker is voor de ontwikkeling van het maatschappelijk systeem dan factoren die liggen op het terrein van ideologische oriëntaties of de sociaal-economische verhoudingen. Deze ordening en regulering van maatschappelijke belangenrepresentatie wordt door deze auteur (85) aangeduid als structurele politieke rationaliteit, en moet onderscheiden worden van conjuncturele politieke rationaliteit. Dit laatste betekent een duidelijk zichtbaar overheidsinterventionisme (bijvoorbeeld: compenseren van marktonvolkomenheden, oplossen van maatschappelijke conflicten, toezien op regels, etc.), terwijl de structurele politieke rationaliteit verwijst naar het geheel van de organisatorische inbedding van het politieke bedrijf. Tot op zekere hoogte is in dit verband een vergelijk mogelijk met de structuralistische visie op planning zoals enige jaren geleden in het WRR-rapport 'Planning als onderneming' (86) verwoord. Kern hiervan is dat het primaat van de planning niet ligt bij de overheid als actor, maar bij de maatschappelijke verhoudingen. Volgens Offe is de transitie van conjuncturele politieke strategieën naar structurele politieke strategieën een dominante trend binnen de Westerse industriële democratieën gedurende de laatste 20 jaar. Ons inziens is de ontwikkeling en werking van beleidsnetwerken in dit verband een belangrijk mechanisme. Immers beleidsnetwerken institutionaliseren de relaties tussen overheid en maatschappelijke actoren. Hierdoor wordt aan belangengroepen politieke status verleent, hetgeen betekent dat deze groepen zowel bepaalde 'rechten' krijgen als ook 'plichten'.

Het ontwikkelingsproces waarbij de staat en maatschappelijke belangengroepen - in de vorm van beleidsnetwerken - wederzijds afhankelijk worden (verstrengeld raken), wordt door Offe (87) beschouwd als de kern van hedendaagse corporatistische structuren.

Beleidsnetwerken 'dempem' als het ware middelpuntvliedende politieke krachten en plaatsen activiteiten en claims van belangengroepen in een



gelegitimeerde context. Het optreden van maatschappelijke belangengroepen raakt aldus ingekapseld binnen het overheidsapparaat, terwijl tegelijkertijd de centrale politieke staatsmacht, door deze netwerkvorming in een proces van partiële privatisering terecht is gekomen. De staat is met andere woorden omringd door satelliet-organisaties verantwoordelijk voor de vervlechting van het particuliere met het algemene belang (88).

We zijn inmiddels aangeland op het punt om het voorgaande samen te vatten in een samenhangend begrippenkader. Uitgangspunt hierbij is het empirische beleidsnetwerk zoals door de overlegstructuur in het kader van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN) is gevormd. Deze overlegstructuur kent in grote lijnen aan de ene kant de centrale overheid en aan de andere kant de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars als partijen. Ten gevolge van het door de TWN voorgeschreven overleg tussen overheid en beroepsgroepen heeft zich in de loop der jaren (sinds juni 1981) een complex beleidsnetwerk ontwikkeld. De empirische beschrijving van dit netwerk, de analyse van zich voordoende onderhandelingsprocessen en een beoordeling van de uitkomsten van deze processen in termen van beleidsresultaten en maatschappelijke opbrengsten zagen we reeds in deel III in deze studie.

### 10.6. Beleidsnetwerken: een samenvatting

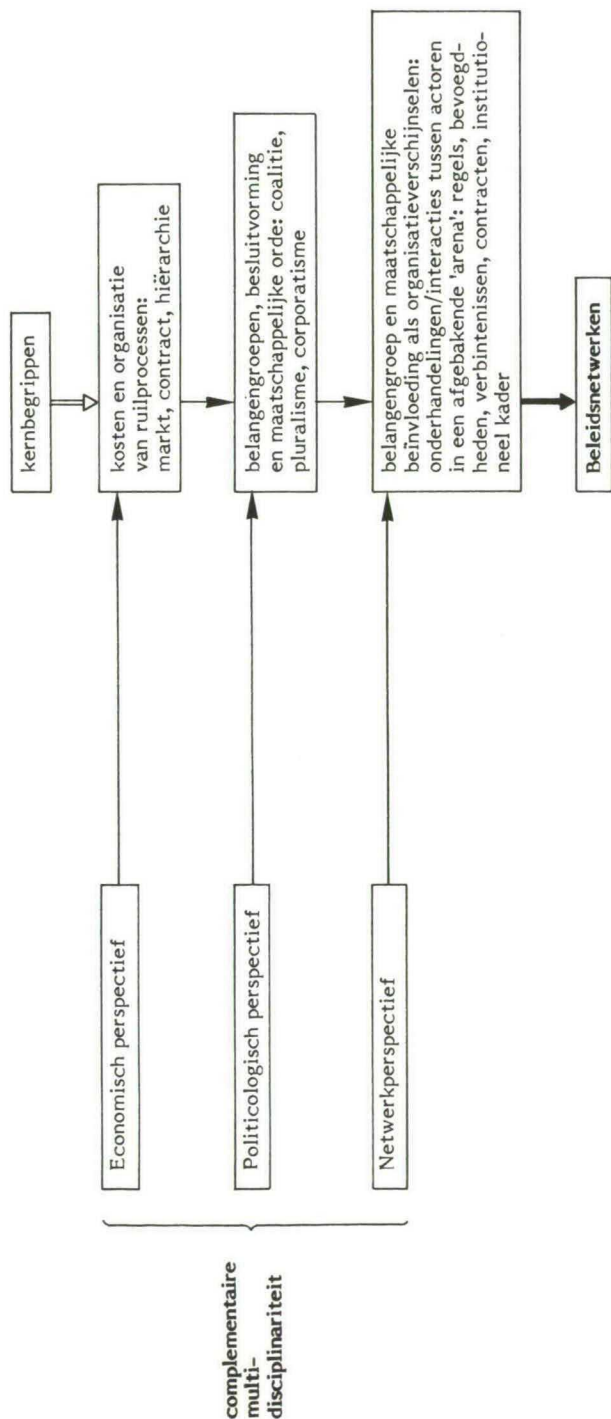
In dit hoofdstuk hebben we een drietal benaderingen van belangengroepen en maatschappelijke ordening besproken. De bedoeling was niet om deze visies onderling te laten concurreren, maar juist door multidisciplinaire complementariteit een structuurvormend kader te formuleren. Door elke benadering apart te bespreken, konden we de disciplinaire betekenis benadrukken en waar mogelijk op eenzijdigheid wijzen.

We hebben in dit licht aandacht geschonken aan de economische visie op belangengroepen en maatschappelijke ordening, de politicologische visie, en het netwerkperspectief. We zijn er steeds vanuit gegaan dat deze laatste visie - belangengroepen en hun acties zijn primaire organisatieverschijnselen - de meest omvattende is. In schema 10.3. geven we deze multidisciplinaire optiek grafisch weer. Elk van de perspectieven kent een of meerdere kernbegrippen. En deze laatste constitueren het beleidsnetwerk zoals dat in deze studie als een organisatorische vorm voor (geconstrueerd) overheidsbeleid wordt gepresenteerd.

Via ruilprocessen en inrichting van de maatschappelijke orde komen we terecht bij de organisatie van maatschappelijke actoren binnen netwerken die het overheidsbeleid tijdelijk binden aan maatschappelijke structuren en processen. Beleidsnetwerken zijn dan tijdelijk geformeerde organisatorische composities gericht op bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Aldus wordt een flexibel en adaptief organisatorisch kader geboden om overheidsbeleid met behulp van een 'lichtgewicht'-structuur te bewerkstelligen. Kenmerkend voor het beleidsnetwerk is dat de particuliere belangen van de afzonderlijke deelnemers, en de collectieve be-

**Schema 10.3.**

Multidisciplinaire benadering van belangengroepen en maatschappelijke ordening: beleidsnetwerken.





## Organisatie en contract

langen van alle betrokkenen tezamen worden afgewogen in één operationeel werkplan.

De analyse van het TWN-overleg, zoals deel III van deze studie laat zien, steunt op de gedachte dat overheid en georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars als handelende actoren deel uitmaken van een beleidsnetwerk. Zowel de overheid als de beroepsgroepen worden in dit verband beschouwd als 'partijen' die vanuit een bepaalde belangenconceptie op georganiseerde wijze optreden en door onderhandelingen tot het realiseren (maximaliseren) van ieders doelstelling trachten te komen. Kortom, beleidsnetwerken zijn voortdurend in actie om de gestelde problemen tot een oplossing te brengen, of om beleidsprogramma's te realiseren. Nu we het beleidsnetwerk hebben beschreven zullen we in het volgende hoofdstuk de aard van deze actiepatronen onder de loep nemen.

# 11. Maatschappelijke actoren en belangen

## 11.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de processen en mechanismen waardoor actoren in maatschappelijk verband hun belangen manifesteren. Het gaat hier uiteraard om hoofdlijnen en kenmerken zoals in algemene zin zijn aan te geven. Een en ander sluit aan bij de 'benaderingen van belangengroepen' zoals in het voorgaande hoofdstuk onderscheiden. Het doel van dit hoofdstuk is dan ook om een aantal mechanismen te schetsen die, geïntegreerd in overleg- en onderhandelingsprocessen, maatschappelijke sturing voortbrengen.

Object van analyse zijn georganiseerde belangengroepen die in de hoedanigheid van maatschappelijke actoren belangen 'articuleren', en die daardoor een zekere 'macht' uitdragen. De hoofdlijn in de redenering is het aggregatieproces van individuele belangen naar groeps- of organisatiebelangen, en verder naar abstracties als het algemene belang. Deze lijn verloopt uiteraard schetsmatig omdat het een analytische ordening betreft. In deze oplopende reeks onderscheiden we - enigszins geabstraheerd van een empirische context - processen met betrekking tot: mobiliseren, organiseren en collectieve actie. Deze worden achtereenvolgens in de volgende paragrafen besproken.

## 11.2. Articuleren van belangen

Onder het 'articuleren van belangen' verstaan wij het proces, waarbij individuele belangen omgezet worden tot groepsbelangen. Dit omzetten kunnen we voorlopig omschrijven als de vorming van een 'platvorm' waar individuele motieven, prioriteiten, handelingen en beslissingen met elkaar in verband gebracht kunnen worden. Door deze platformstructuur krijgt een groep individuen een bijzondere betekenis voorzover het behartigen van belangen daarmee een 'boven'-individueel karakter aanneemt. Dit betekent dat individuele belangen op een hoger 'plan' gebracht worden, mede doordat in overleg met anderen gezien wordt in hoeverre het behartigen van belangen als een gezamenlijke activiteit ondernomen kan worden. Articuleren in de betekenis van 'in groter verband vormgeven' geeft weer waar we met deze conceptie op doelen. Er worden drie soorten processen onderscheiden die tezamen een min of meer afgerond beeld opleveren van de hier bedoelde actiepatronen, te weten: mobiliseren, organiseren en collectieve actie als een gecoördineerde organisatiestrategie.



### 11.3. Mobiliseren

Elk individu heeft belangen die niet anders dan in groepsverband gerealiseerd kunnen worden. Omgekeerd geldt dat het bestaansrecht van groepen uiteindelijk terug te voeren is op individuele belangen en behoeften. Essentieel voor deze wederzijdse afhankelijkheidsrelatie is het 'in actie komen' van het individu, dan wel het 'tot actie brengen' van dat individu. Dit 'actie'-perspectief treffen we aan in het werk van Etzioni (1). In zijn boek 'The active society' (1968) schetst hij een theorie over maatschappelijke mobilisatie in samenhang met maatschappelijke verandering. Mobilisatie is in dit perspectief de verbindende schakel tussen het maatschappelijk actie-niveau en maatschappelijke verandering. De algemene definitie van mobilisatie luidt dan: het proces waardoor energie, welke, uit oogpunt van de handelende eenheid, latent aanwezig is, bruikbaar wordt gemaakt voor collective actie (2). Dit proces kent voorts interne aspecten (de actor betreffende) en externe of interactionele aspecten (betrekking hebbend op de relatie tussen actoren).

Mobilisatie als een algemeen maatschappelijk actiebegrip wordt door Etzioni verder beschreven in termen van: 'kosten' die ermee gemoeid zijn, de 'gerichtheid' van het proces (A wordt door B gemobiliseerd of omgekeerd), de 'reikwijdte' en 'intensiteit' van het proces en de (zeker niet onbelangrijke) ontwikkeling van een controlestructuur, teneinde mobilisatie te kunnen sturen. Bij dit alles staat in feite de verandering van de actor centraal. Sommige actoren veranderen echter sneller dan andere. Deze relatieve verandering in snelheid (de 'versnelling') duidt op mobilisatie. Bij dit laatste gaat het dus blijkbaar om een relatief begrip waarbij een bepaalde actor meer van zijn veranderingscapaciteit gebruik maakt dan een andere. Voorts gaat het zowel om de 'toestand' waarin een bepaalde actor zich bevindt als om de 'activiteit' van diezelfde actor. Het probleem bij dit soort algemene, uiterst abstracte conceptualisering, is dat er een ongedifferentieerd aantal maatschappelijke processen in passen zonder dat duidelijk wordt hoe nu dit proces concreet ontstaat en verloopt. Termen als 'energie', sociale eenheid, kosten, in beweging zetten etc. zijn op zich niet vreemd of onlogisch, maar ze hebben een dusdanig groot toepassingsgebied dat ze praktisch geen onderscheidend vermogen meer bezitten en dus weinig praktisch bruikbaar zijn. Dit neemt niet weg dat dit actie-perspectief een aantal waardevolle aanzetten oplevert voor een meer algemeen geldende beschrijving van processen en mechanismen die we in het kader van deze studie interpreteren als 'mobiliseren'.

Hierboven werd reeds de ontwikkeling van een controlestructuur genoemd als een aspect van mobilisatie. Etzioni merkt in dit verband op dat mobilisatie de sociale eenheid minder privaat, en meer publiek maakt. Bijgevolg wordt de actor maatschappelijk actief en dus politiek relevant (3). Deze transformatie van private naar publieke actie is een weg waarlangs individuele belangen getransformeerd worden tot groepsbelangen.

Het individuele belang blijft bestaan, maar het krijgt tevens een collectieve dimensie voorzover de groep spreekt over het belang van de groep als een categorie van hoger orde. In feite zien we dat de groep een dubbel

karakter aanneemt in termen van individuele of private belangen en groeps- of publieke belangen.

Hoewel de theorie van Etzioni naar bruikbare en empirisch relevante concepten geïnterpreteerd kan worden, blijft het al met al een relatief abstract mobilisatiebegrip. Een meer concreet en, naar zal blijken, ook meer volledig conceptueel schema is geformuleerd door A. Oberschall (4). De theorie van Oberschall is met name interessant omdat zij een combinatie vormt van Olson's theory van groepen (de logica van collectieve actie) en een netwerktheorie. Dit laatste in de betekenis van meervoudige participatie in 'intermediate groups', hetgeen leidt tot interorganisatonele maatschappelijke verbanden.

Mobilisatie refereert, binnen dit theoretisch kader, aan organisatie van groepen met het oog op collectieve doelen (5). Deze organisatieprocessen zijn deels te verklaren uit het nutsmaximalisatiegedrag van individuen en deels uit het empirisch gegeven dat individuen deel uitmaken van sociale en associatieve structuren. Het eerste element verwijst naar het rationaliteitsprincipe uit de economie waarbij de afweging tussen baten en lasten bepalend is voor het individueel gedragsspatroon. Dit betekent onder meer dat leden van een collectiviteit een gemeenschappelijk belang hebben bij het verwerven van een collectief goed, maar daarentegen geen gemeenschappelijk belang hebben bij het opbrengen van de kosten ten behoeve van de voortbrenging van dit collectieve goed.

Het tweede element heeft betrekking op de sociale organisatie van individuen en de betekenis hiervan voor de onderlinge betrekkingen. In dit verband worden twee typen sociale structuur onderscheiden.

- a. De collectiviteit is geïntegreerd en georganiseerd volgens bestaande traditionele lijnen, zoals: familieband; lokale gemeenschap; etc. Deze primaire groepen leveren voor het individu herkenbare leiders en sociale relaties op.
- b. De collectiviteit bestaat uit een dicht netwerk van secundaire groepen, voortkomend uit specifieke belangenassociaties zoals: beroepsgroep; religieuze gemeenschap, economische categorie (klasse). De knooppunten in dit netwerk worden eveneens bemand door voor het individu herkenbare leiders.

Het aantrekkelijke van deze 'resource mobilization theory' is dat mobilisatie- en participatieprocessen niet geplaatst worden in een maatschappelijk vacuum, maar juist geacht worden voort te komen uit bestaande sociale verbanden en organisaties. Hiermee wordt benadrukt dat individueel ervaren behoeften niet voldoende zijn. Mobiliseren is pas mogelijk wanneer behoeften via interactie tussen individuen en groepen, tot nieuwe doelen en perspectieven leidt. En deze nieuwe doelen brengen op hun beurt nieuwe organisatievormen, inclusief nieuwe leiders met zich mee. Mobiliseren is niet in de eerste plaats een psychologische transformatie voor het individu (6), maar duidt veeleer op een sociologische transformatie, voorzover een bestaande sociale structuur overgaat in een nieuw sociaal verband of arrangement. Deze sociologische theorie van mobilisatie leidt



derhalve tot de conclusie dat juist de minst gedesintegreerde groep het snelst mobiliseert, want zij is het meest sociaal georganiseerd. De interpersoonlijke bindingen en loyaliteiten binnen bestaande netwerken verhogen immers in sterke mate de mobiliseerbaarheid van personen. Mobilisatie is dus bij uitstek een sociaal verschijnsel.

Een aardig voorbeeld van mobilisatieprocessen in relatie tot individuele en groepsbelangen betreft de these omtrent professionalisering en collectieve macht van Van de Kragt (7). Beroepsvormingsprocessen worden hier beschreven in termen van omvormingsprocessen tussen enerzijds de gebruikswaarde van de beroepsuitoefening en anderzijds de ruilwaarde die een beroepsgroep als collectief kan afdwingen. Interessant hierbij is de relatie tussen individuele belangen en de belangen van de beroepsgroep. Door organisatie van individuele belangen tot een hechte beroepsorganisatie kunnen strategieën ontwikkeld worden die de collectieve machtspositie versterken. Door dit mobilisatieproces ontstaan sociale groepen met een belangenprofiel. Aldus raken sociale groepen gemobiliseerd op grond van hun individuele en collectieve belangendefinities. Deze laatste worden verwoord door 'sleutelfiguren' en vinden in ideologieën en strategieën een programmatische uitdrukking.

Mobiliseren duidt derhalve op een sociaal verschijnsel waarbij individuele belangen in de vorm van groepsbelangen op een hoger plan gebracht worden en daardoor mede een publiek karakter krijgen. Deze omzetting komt tot stand doordat individuen vanuit de bestaande sociale structuur (primaire en secundaire groepen) nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan vanuit het motief dat dit tot een grotere individuele opbrengst leidt. De vorming van een belangengroep komt voort uit dit mobilisatieproces en wordt gekenmerkt door doelformulering en een hierop afgestemd actieprogramma, nader uitgewerkt in termen van organisatie en gerichte strategieën.

### 11.4. Belangenbehartiging en organisatie

Organiseren als een doelgerichte en 'structuur'scheppende activiteit is, hoewel soms uiterst rudimentair, in elk rationeel (en bijgevolg ook sociaal) gedrag aanwezig.

Organiseren is ook de basispremissie van R. Michels in zijn klassieke studie: 'Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie' (8), waarin de oligarchiseringstheorie als een 'ijzeren wet' is afgeleid en geformuleerd.

Oligarchisering - het ontstaan van een kleine groep politieke leiders die de massa hun wil opleggen - is een onvermijdelijk proces dat optreedt bij elke vorm van organisatie, ook als dat de organisatie van een democratisch staatsbestel betreft. Sterk vereenvoudigd is de redenering van Michels als volgt weer te geven (9):

- democratie betekent invloed van de massa;
- invloed van de massa impliceert organisatie (de massa maakt een vuist);

## Actoren en belangen

- organisatie maakt leiding nodig (de vuist moet doelgericht kunnen toeslaan);
- leiderschap impliceert onderschikking der geleiden;
- onderschikking van de massa aan een groep leiders heet oligarchie.

Hoewel de elitetheorie in meerdere opzichten interessant is voor ons onderwerp (men denke aan het proces van mobiliseren en het optreden van groepsleiders), willen we hier toch vooral wijzen op de organisatiepremisses. Immers de stelling van Michels is niet alleen dat oligarchisering onvermijdelijk is ten gevolge van organisatie, maar dat tegelijkertijd organiseren noodzakelijk is om een democratische orde te bewerkstelligen. Kortom er bestaat een spanning tussen democratie en organisatie. En elk democratisch orgaan zal hiermee moeten omgaan. Organisatie is voor Michels een noodzakelijke weg naar de macht. En elke belangengroep of partij zal, wil zij over macht beschikken, moeten kiezen voor organisatie van de eigen geleiden, ondanks niet-democratische neveneffecten. In Michels' termen zal het dan vooral gaan om de invulling van het leiderschap. Immers dat is noodzakelijk voor het gericht sturen van de organisatie.

Wil een groep haar belangen optimaal behartigen dan zal zij zich optimaal dienen te organiseren, hetgeen een sterk management veronderstelt. Door organisatie zijn groepen in staat om hoofdzaken van bijzaken te scheiden, en daarmee individuele bijdragen te formeren tot een gerichte (collectieve) actie. Inhoeverre dergelijke processen onvermijdelijk zijn, is wellicht eerder een strategische dan een praktische vraag. Voor de processen die in het kader van belangenbehartiging aan de orde zijn is organisatie, voor het verkrijgen van macht (en dus invloed), noodzakelijk.

Organiseren, opgevat als een proces (10), is vooral het coördineren van acties binnen een kader dat mede gevormd wordt door institutionele, technologische en sociale factoren (11). Voegen we een en ander samen dan kunnen we de organisatie van een groep omschrijven als: een logische (sociale) constructie waardoor binnen een groep structuur ontstaat welke tot gevolg heeft dat bepaalde vormen van gedrag noodzakelijk worden en dat de identiteit van een groep geobjectiveerd wordt tot een normen- en waardensysteem. In deze omschrijving wordt benadrukt dat de leden van de groep oog krijgen voor doelstellingen en middelen en dat de groep zich onderscheidt van de omgeving. Nu kunnen we met het oog op de laatste twee opties onderscheiden: 1e de organisatie van de groep wordt vanuit de omgeving opgedrongen (determinisme); 2e de organisatie van de groep wordt in gang gezet door vooraanstaande leden (leiders of elite) binnen de groep (voluntarisme).

Wij stellen echter, in de lijn van Mintzbergs 'ad hocracy' (12), dat de organisatie van de groep als een groeiproces opgevat moet worden, waarbij door interacties tussen groep en omgeving de formele structuur langzaam uitkristalliseert tot een maatschappelijk relevante sociale entiteit. Individuele vermogens in termen van kennis, middelen en macht worden op deze wijze systematisch samengevoegd zodat deze op collectief niveau,



en daardoor in versterkte mate naar de omgeving toe, aangewend kunnen worden (allocatiefunctie van de organisatie).

Wellicht geldt als een van de belangrijkste vermogens van de georganiseerde groep het werken volgens rationele strategieën (13). Hiermee wordt bedoeld dat georganiseerde groepen in staat zijn om op planmatige wijze (anticiperend op oorzaak en gevolg, coördinatie van individuele acties) middelen verwerven, en deze in te zetten om collectieve (= formeel vastgelegde) doelen te bereiken. Het beïnvloeden van de omgeving (andere groepen en organisaties, de overheid) wordt mogelijk doordat rationele strategieën aangewend worden die in officiële zin elke relatie tussen groep en omgeving bepalen. We hebben hiervoor aangegeven dat het niet alleen de groep is die de omgeving beïnvloedt, maar dat de omgeving tegelijkertijd ook de groep beïnvloedt. Door dit interactieproces worden rationele strategieën voortdurend bijgesteld en aangepast om zo steeds een maximaal mogelijk (groeps-)voordeel te behalen.

De strategische relatie tussen groep en omgeving zien wij in beginsel als een ruilrelatie. In rudimentaire zin kan men stellen dat de groep de belangen van haar leden behartigt door de omgeving op bepaalde wijze te beïnvloeden (bijvoorbeeld vakbonden die druk uitoefenen op de werkgevers om arbeidsduurverkortung door te voeren). Wanneer een dergelijke actie succesvol is, zullen potentiële leden uit de omgeving toetreden tot de groep (hetgeen een versterking oplevert van het strategisch vermogen van de groep, want een toename van middelen en mogelijkheden). Echter bij uitblijven van succes zullen groepsleden hun lidmaatschap opzeggen, hetgeen in de meeste gevallen een verzwakking van de groep betekent.

Kortom door interacties met de omgeving wordt de machtsbalans tussen groep en diezelfde omgeving telkens weer opnieuw bepaald (14).

Deze ruilrelatie doet zich ook voor tussen groepen onderling. Doordat een georganiseerde groep haar belangen tracht te behartigen in confrontatie met andere groepen of de overheid (het geïnstitutionaliseerde algemeen belang) zal ze gedwongen zijn tot een bepaalde uitruil te komen (loonmatiging tegen arbeidstijdverkortung). De volle winst opstrijken door één enkele groep is, gegeven het maatschappelijk bestel in Nederland met de vigerende machtsverhoudingen, praktisch niet mogelijk.

Ruilbetrekkingen bepalen mede de inhoud en vorm van de rationele strategieën die door middel van (interne) organisaties ontwikkeld en in stand gehouden worden.

Doordat er dus op verschillende niveaus binnen de groep (individueel, deelgroeperingen, de groep als geheel, etc.) ruilbetrekkingen mogelijk zijn, terwijl er toch op het niveau van de georganiseerde collectiviteit (de groep als geheel) sprake moet zijn van een rationele strategie, zullen organisatorische differentiatie- en integratieprocessen mede de interne dynamiek bepalen. Zo komt Teulings (15) vanuit een organisatiesociologische optiek tot de opdeling van de vakorganisatie (hier op te vatten als een georganiseerde belangengroep bij uitstek) in zes deelstructuren of -systemen:

## Actoren en belangen

1. Belangenvertegenwoordiging jegens de leden,
2. Onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden jegens werkgevers,
3. Participatie in sociaal-economische besturingsprocessen jegens de overheid en zijn instellingen,
4. Beleidsvorming jegens de broederorganisaties,
5. Mobilisatie jegens het vakbondskader,
6. Zelfhandhaving jegens de bezoldigde bestuurders.

Uit de analyse van Teulings blijkt dat een bepaalde (deel)strategie binnen een deelsysteem zijn eigen actielogica kent. Hierdoor kunnen op het centraal niveau van de vakbondsorganisatie dilemma's ontstaan in de processen van centrale beleidsvorming en -implementatie (16). Eenheid van handelen is, gegeven de typische problematiek binnen elk deelsysteem, niet vanzelfsprekend. Nochtans stelt Teulings dat functionele autonomie van elk systeem ten opzichte van de andere deelsystemen nodig is om het geheel als een sociale constructie te laten voortbestaan. Met andere woorden de delen moeten onderling flexibel zijn (en ook blijven) om het geheel te laten voortbestaan.

De interne organisatie moet zodanig zijn dat de belangengroep (in dit geval de vakbeweging) blijft voortbestaan ondanks interne tegenstellingen en/of bedreiging van buitenaf. Differentiatie en integratieprocessen stellen hierbij hoge eisen aan het vermogen tot beleidsdeling en aan de coördinatiemechanismen zoals die besloten liggen in de formele organisatie.

Organisatie is fundamenteel en onontbeerlijk voor het voortbestaan van een belangengroep. Gemobiliseerde leden met een grote actiebereidheid moeten, willen zij uiteindelijk succesvol zijn, binnen een doelgericht kader worden geplaatst. Niet alleen het vaak tijdelijke karakter van 'het gemobiliseerd zijn', maar ook de voortdurende veranderingen in de omgeving maken het noodzakelijk dat processen van strategievorming verduurzamen. Organisatie is in deze het krachtigste middel dat voorhanden is. In die zin neemt de groepsorganisatie in beginsel de vorm aan van een overeenkomst of contract waardoor aangesloten leden zich gebonden verklaren aan een gemeenschappelijk doel en tevens bereid zijn om individuele acties af te stemmen op dit doel. Hierdoor is de groep in staat om rationele strategieën te ontwikkelen. Arbeidsverdeling, hiërarchievorming en coördinatie zijn onlosmakelijk met dit organisatieproces verbonden. Door aggregatie van middelen en mogelijkheden in het kader van een beleids- en actieplan, verkrijgt de belangengroep macht. Door interactieprocessen tussen de groep en andere actoren en organisaties in de omgeving is sprake van een dynamisch geheel. Deze dynamiek wordt in stand gehouden doordat op verschillende niveaus binnen de groep en tussen de groep en omgeving voortdurend ruilprocessen plaats vinden, die bij een gegeven machtsbalans tot bepaalde, in de tijd wisselende uitkomsten leiden. Organisatie is in deze zin het krachtigste middel ten behoeve van het articuleren van belangen.



### 11.5. Collectieve actie

Het derde kenmerk van het proces dat we hebben aangeduid als het articuleren van belangen betreft collectieve actie. Collectieve actie is in feite het resultaat van de twee eerder beschreven processen, en wordt door ons hier opgevat als de voor de georganiseerde groep als geheel geldende basisstrategie waartegen alle voorkomende acties beoordeeld worden. Strikt genomen is collectieve actie per definitie 'boven'-individueel. En is in die zin te onderscheiden van een individueel ruilproces.

Door collectieve actie worden opbrengsten gegenereert die vervolgens verdeeld moeten worden onder de participerende individuele leden. Collectieve actie veronderstelt organisatie, voorzover individuen (groepsleden, actoren) centraal gecoördineerd moeten worden teneinde tot gewenste (collectieve) resultaten te komen (17).

Binnen de groep moeten individuele ruilrelaties 'georganiseerd' worden op een zodanig wijze dat:

- resultaten van collectieve actie voor individuele leden als herkenbaar en reëel ervaren worden en daardoor tot een (blijvende) inspanning aansporen;
- potentiële leden (individueen in de omgeving van de groep) toetreding tot de groep overwegen;
- liftersgedrag en kosteloos participatiegedrag zoveel mogelijk voorkomen wordt.

Individuele rechten en aanspraken worden verruild tegen de rechten en aanspraken van de groep. Dit zal echter alleen gebeuren indien de interne verdeling als rechtvaardig wordt geoordeeld door individuele leden, dat wil zeggen niet strijdig is met het eigenbelang. Rechtvaardigheidsoordelen verbinden dan ook het individuele- en het groepsbelang (18). In feite ligt hier mede een grond voor het individu om 'controle' te aanvaarden (uitgeoefend door de groep), omdat de te verwachten groepsopbrengsten voldoende hoog worden ingeschat.

Belangengroepen organiseren zich tot maatschappelijke actoren die mede maatschappelijke sturingsprocessen veroorzaken. Maatschappelijke bewegingen en conflicten kunnen derhalve geïnterpreteerd worden als patronen van collectieve actie, veroorzaakt door belangengroepen die onderling gecoördineerd dezelfde doelen nastreven, respectievelijk onderling autonoom (vaak uiteenlopende) doelen nastreven dan wel onderling tegengestelde, en dus conflicterende, doelen nastreven. Deze patronen bepalen mede de dynamiek van een samenleving of sectoren daarvan. Aldus is de dynamiek van de georganiseerde samenleving te verklaren uit de verscheidenheid van belangen en kan zij beschreven worden in termen van het strategisch gedrag van collectieve actoren (georganiseerde belangengroepen).

Strategisch gedrag en collectieve actie horen bij elkaar omdat het bij het laatste gaat om doelbereiking. Het realiseren van doelen op collectief niveau (middels organiseren) veronderstelt het ontwikkelen en in praktijk

brenge van strategieën (19). Actoren verkeren voortdurend in een complexe omgeving, waarin allerlei interdependenties bestaan. Doelgericht opereren veronderstelt dan een geheel van gecoördineerde collectieve actiepatronen (20). Zo zal elke betrokken actor een plan of kader moeten hebben om activiteiten op rationele wijze af te stemmen op een onzekere (en vaak bedreigende) omgeving als ook op een controlerende achterban, waarvan groepsleden voortdurend de afweging maken tussen individuele kosten en mogelijke groepsopbrengst.

### 11.6. Conclusie

Collectieve actie duidt in algemene zin op de maatschappelijke manifestatie van de georganiseerde belangengroep. Belangengroepen streven doelen na, die door organisatie en strategische actie in meer of mindere mate bereikt worden. Vervolgens moet het resultaat van dit handelen (de 'opbrengst') binnen de groep verdeeld worden.

De verschillende belangengroepen tezamen creëren aldus patronen van collectieve actie die uiteindelijk medebepalend zijn voor maatschappelijke bewegingen en conflicten. Deze maatschappelijke dynamiek verklaart onder meer het bestaan van maatschappelijke sturings (én ont-sturings-) processen die autonoom (zie het corporatisme) dan wel in interactie met de overheid (als de centrale sturende instantie bij uitstek) ontstaan.

Mobiliseren, organiseren en collectieve actie, verwijzen naar processen die tijdens het articuleren van groepsbelangen optreden. Dergelijke processen doen zich zowel binnen als tussen netwerken voor, en vormen derhalve de motoriek van maatschappelijke veranderingsprocessen. Hierbij geldt zoals we zagen in deel III dat de overheid niet boven de partijen staat, maar zelf als actor optreedt, daarmee het dilemma van een dubbelrol oproepend.



## 12. Wetgeving, macht en maatschappelijke sturing

### 12.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we, uitgaande van de resultaten van het empirisch deel en voortbouwend op hetgeen in hoofdstuk 10 en 11 is opgemerkt over belangengroepen en maatschappelijke ordening, nader ingaan op de relatie tussen overheidsinterventie en maatschappelijke sturing. Dit laatste zoals vervat in structuren en institutionele voorzieningen van het moderne overheidsapparaat, vertakt over de drie bestuurlijke lagen.

Aan het eind van dit hoofdstuk zullen we onze conclusies plaatsen in het kader van probleemstelling B, waarin gevraagd wordt naar de functionaliteit en legitimiteit van wetgeving in het kader van het prijs-/inkomensbeleid. Een interessante vraag in dit verband, en zeker ook gelet op het voorgaande, is de kwestie in hoeverre maatschappelijke sturing door de overheid direct via wetgeving moet plaatsvinden, of dat men door het creëren van overlegkaders en beleidsnetwerken een incrementeel stuurproces in gang wil zetten.

In deel III is het empirisch kader voor het beantwoorden van deze vraag uitgewerkt. Niettemin willen we in dit deel de empirische grenzen van de TWN overstijgen en uitspraken doen in meer algemene zin. Allereerst gaan we in paragraaf 12.2. in op de verhouding tussen wetgeving en maatschappelijke oriëntatie bij de overheid. In paragraaf 12.3. en 12.4. staan we stil bij processen van machtsvorming, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van maatschappelijke belangengroepen. In paragraaf 12.5. tot slot komen we terug met een direct antwoord op de hier gestelde vragen.

### 12.2. Wetgeving en maatschappelijke oriëntatie bij de overheid

In hoofdstuk 3, deel II, van deze studie hebben we de verhouding tussen overheid (en meer in het bijzonder het overheidsapparaat) en samenleving getypeerd met behulp van een zogenaamd proliferatiemodel. We hebben daarbij drie typologische oriëntaties onderscheiden, te weten: interventie, interactie en markt. Bij interventie noemden we wetgeving als een proces waarbij de overheid direct ingrijpt (normen stelt en door controle toetst) en daardoor van invloed is op maatschappelijke verhoudingen. Met interactie typeerden we vooral die situaties waarbij overleg tussen overheid en maatschappelijke actoren het 'sturen' van maatschappelijke ontwikkelingen bepaalde (1). De 'markt'-relatie is in dit verband de meest vrijblijvende van de drie. De overheidsinstanties zijn hier in feite 'gelijk'

aan maatschappelijke actoren, daar waar deze uitsluitend vanwege 'welbegrepen eigenbelang' tot transacties overgaan. We zagen deze variant door de WRR destijds uitgewerkt onder de noemer 'planning als onderneming' (2). Empirisch interessant is nu dat het prijs-/inkomensbeleid de interveniërende en interactieve oriëntatie combineert. De vraag dringt zich op in hoeverre deze 'combinatie' een aantrekkelijk alternatief is uit oogpunt van maatschappelijke sturing ?

Het beantwoorden van deze vraag lijkt moeilijker dan dat het in feite is. Immers in het geval van de TWN was er in feite geen sprake van een combinatie. De (centrale) overheid intervenieerde door direct op het terrein van de inkomensverhoudingen door 'gemiddelde' inkomens (per beroepsgroep) te normeren. Deze ingreep werd vervolgens uitgevoerd door in overleg te treden met de georganiseerde beroepsgroepen afzonderlijk. Door in 'overleg' zaken met elkaar te regelen, werden inkomenspolitieke maatregelen genomen die door betrokkenen ook aanvaard werden (en die daarvoor wellicht wisselgeld ontvangen hebben !). Let wel, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kon krachtens de TWN eenzijdig 'aanvaardbare inkomensniveaus' vaststellen, indien het overleg niet tot resultaten leidde of te lang zou gaan duren. Deze 'dreiging de jure' werd door de beroepsgroepen in sterke mate zo gevoeld, ook al is er 'de facto' nooit gebruik van gemaakt door de Minister. Hier deed zich in sterke mate het fenomeen voor dat de 'last van wetgeving' voor de burger vooral ook gelegen is in de symbolische betekenis van wetgeving. Individuele inkomensbelangen waren niet meer het onderwerp waar een georganiseerde beroepsgroep 'vrij' over kon onderhandelen, maar werden wettelijk ingekaderd binnen een officiële overlegsituatie met de overheid, die daar randvoorwaarden, garanties en sancties aan verbond.

Het structurele probleem met betrekking tot de positie van de overheid tijdens het TWN overleg was dat zij uiteindelijk afhankelijk was van de beroepsgroep om het beleid conform de systematiek van de TWN uit te voeren. Het vaststellen van aanvaardbare inkomensniveaus veronderstelt een door beide partijen aanvaard norminkomen en een evenwichtig beeld van de feitelijke inkomenssituatie. Hoewel voor de vaststelling van het norminkomen de overheid meer vrijheid tot handelen had (functiewaardering en -vergelijking golden hier als 'onderbouwing'), gold dat voor het verkrijgen van betrouwbare inkomensgegevens de medewerking van de beroepsgroep noodzakelijk was (en is !). Dit schept een afhankelijkheidsrelatie voor de overheid waardoor haar positie in het overleg, ondanks het wettelijk kader, verzwakt werd. De in deel III ter sprake gebrachte 'pakketverbreding' was mede hierdoor praktisch onvermijdelijk. Inkomenspolitieke maatregelen zijn in een dergelijke situatie niet of nauwelijks eenzijdig te nemen zonder het 'open en reël' karakter van het overleg te doorkruisen.

'Overleg' in het kader van de TWN was bedoeld als een poging om ééNZijdige sturing door de overheid te voorkomen. Immers, door in overleg genomen afspraken uit te voeren, zouden georganiseerde beroepsgroepen samen met de overheid sturen (interventie, centralisme). Door overlegre-



sultaten als stuurimpulsen te beschouwen, 'vermaatschappelijkt' overheidssturing hiermee tot een door maatschappelijke actoren gedragen netwerksturing. Georganiseerde maatschappelijke belangengroepen dragen hierdoor sturingsverantwoordelijkheid, doordat gearticuleerde belangen geformuleerd zijn in het kader van overlegresultaten. Hiermee is geenszins een corporatistische structuur gerealiseerd. Immers alle onderhandelingsvoorstellen, normen, criteria, procedures en informatie werden in een complex netwerk van betrokkenen op vele facetten getoetst en beoordeeld.

Niettemin is de combinatie 'wetgeving en overleg' uit oogpunt van duidelijkheid naar de betrokkenen toe, niet erg succesvol gebleken. Hier moet direct aan toegevoegd worden dat het nemen van inkomenspolitieke maatregelen politiek gezien altijd een moeilijke zaak is. Immers wetgeving bedoeld als interventiemiddel in het kader van direct inkomensbeleid roept een zodanige weerstand op bij beroepsgroepen dat aanvaarding van dit beleid nihil zou zijn, met dito gevolgen voor het meewerken aan eerder genomen maatregelen. Men had dus de keus tussen stringente toepassing van wettelijke regels, met een grote kans op minimale uitvoeringsresultaten, of het inbouwen van een 'overlegvoorziening' met een redelijke kans dat er niet veel besluiten genomen zouden worden, maar dat tenminste maatregelen waarover overeenstemming bestond ook ten volle uitgevoerd zouden worden.

De zorgvuldige keuze van de regering bij het destijds op deze manier opzetten van het prijs-/inkomensbeleid, en het omzichtig manoeuvreren van de ambtenaren die de uiteindelijke regeling moesten uitvoeren tonen aan dat overheidsinterventies inzake het inkomensbeleid maatschappelijk uiterst gevoelig lagen en slechts met de grootst mogelijke (strategische) terughoudendheid geïmplementeerd konden worden.

Daar komt nog bij dat de bedoelingen van de wetgever er mede op gericht waren om overlegsituaties met vrije beroepen te institutionaliseren. De overheid had er behoefte aan om over meer permanente communicatiekanalen te beschikken, teneinde met deze groepen over sociaal-economische aangelegenheden in contact te blijven. En hierachter kan men zich motieven denken die te maken hebben met een voortgaande regulering van de gezondheidszorg. Immers aan het eind van de zeventiger, begin tachtiger jaren, was de politiek-bestuurlijke oriëntatie van de overheid zodanig dat kostenbeheersing het best door een stringent reguleringsbeleid gerealiseerd kon worden. Hierbij is bewust ingespeeld op het bestaan en verder uitbouwen van netwerken die vooral de gezondheidszorg omspannen. Het langs deze weg creëren van beleidsnetwerken om daarmee de organisatie van en controle over belangrijke maatschappelijke sectoren te beheersen was, en is wellicht nog steeds, een in dit verband zeer gewenst neven-effect. Beleidsmatige beïnvloeding van maatschappelijke velden door de overheid op een zo 'laag' mogelijk organisatorisch niveau, is een van de belangrijkste drijfveren van dit beleid geweest.

Gelet op de organisatorische- en institutionele vormgeving van het prijs-/inkomensbeleid past deze interventie in het door ons genoemde proliferatiemodel. Het op wettelijk legitieme basis binnendringen in een maatschappelijk uiterst belangrijke sector, rondom uiterst gevoelige thema's (inkomensniveaus), mag voor de overheid als 'de' bepalende beleidsdoelstelling worden aangemerkt. Dat men hierbij in feite uitsluitend dacht aan de medische sector is inmiddels duidelijk. Immers hier functioneren beroepsgroepen met daadwerkelijke (collectieve) macht in maatschappelijk opzicht (èn gemiddeld genomen hoge inkomensniveaus), en hier diende een overheid op serieuze basis tegenspel te kunnen bieden. De uiteindelijke, definitieve, wettelijke en dus structurele regeling: Wet Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars, onderstreept deze conclusies nog eens. Dat het evenwel tevens gaat om de maatschappelijke organisatie van moderne machtspolitiek moge eveneens duidelijk zijn.

### 12.3. Machtsvorming aan de zijde van de overheid

In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 8 hebben we op diverse plaatsen gewezen op processen van machtsvorming aan de zijde van de overheid. De meest centrale gedachte hierbij was dat een overheid die sturend wil optreden in de samenleving, dit uiteindelijk alleen maar kan door middel van macht. Deze 'macht' komt evenwel niet van buiten de maatschappelijke orde, maar wordt juist door die maatschappelijke orde voortgebracht. Dit 'voortbrengingsproces' is uiterst complex en ondoorzichtig. Het Nederlandse staatsbestel, gevormd door de parlementaire democratie en de daarbinnen vigerende krachten, is er mede op gericht om onevenwichtige machtsverhoudingen te corrigeren. Hierbij past ook het creëren van doelmatige en rechtvaardige stuurmiddelen.

In deel III van deze studie hebben we beschreven hoe de overheid door middel van beleidsnetwerken het prijs-/inkomensbeleid heeft gevoerd. De 'machts'-bron voor dit beleid was zo te zeggen onder meer gegeven met de TWN. Deze wet was door het Parlement goedgekeurd en bedoeld om evenwichtige inkomensverhoudingen te bevorderen en overlegsituaties met vrije beroepen te institutionaliseren. Door deze wet kon het beleidsnetwerk in actie komen, en, voor zover geconstateerd, tot enige maatschappelijke sturing leiden. We hebben in paragraaf 12.2. geconstateerd dat de TWN een vorm van regelgeving betrof die paste in de besturingsconceptie van de verzorgingsstaat zoals die in de late jaren zeventig, begin jaren tachtig gevormd was. Nadat in de loop van de tachtiger jaren een verschuiving van perspectieven optrad, nam de zeggingskracht van de TWN af.

De verwachte doelmatigheid van een actieve overheid die de verantwoordelijkheid van een direct inkomensbeleid kan en moet nemen, werd in toenemende mate in twijfel getrokken. De 'machts'basis van het prijs-/inkomensbeleid, gevormd door wettelijke regelgeving kwam daarmee onder druk te staan. Het opmerkelijke van deze ontwikkeling is dat de doelmatigheid van dit beleid in beperkte zin, niet ter discussie stond, maar dat er een algehele twijfel is gegroeid ten aanzien van het maatschappelijk nut van een actieve ingrijpende overheid ('heer albedil'). De verzorgingsstaat



raakte in een identiteitscrisis, niet het minst doordat de verzorgende overheid niet in staat was gebleken de stagnerende economie en de daarmee samenhangende explosieve groei van de werkloosheid effectief tegen te gaan. Sterker, men zag juist in de volgroeiende verzorgingsstaat een van de oorzaken van de economische crisis. Een overheid die alles wil regelen, frustreerde het zelfregelende vermogen van maatschappelijke actoren. De maatschappij had, in plaats van een log en bureaucratisch overheidsapparaat, behoefte aan een kleine, slechts kaders formulerende, overheid.

Kort samengevat, de machtsvorming aan de kant van de overheid stond niet meer in verhouding tot de maatschappelijke realiteit. De onbetaalbaar geworden verzorgingsstaat had behoefte aan nieuwe scenario's en politieke ideologieën waarin het elan van transactievrijheid, ruimte voor meer marktwerking, eigen en persoonlijk initiatief, creativiteit en flexibiliteit de boventoon voerden. Twee belangrijke factoren die bijgedragen hebben tot deze algehele klimaats- en perspectiefwisseling zijn: het onderschatten van de economische krachten in de samenleving, zeker voorzover economische nutsfuncties als uiteindelijke randvoorwaarden de vorm en inhoud van de verzorgingsstaat bepalen (3); en ten tweede: het onderschatten van de enorme vlucht van de technologie voorzover deze een verregaande vorm van flexibilisering en informatisering van het maatschappelijk verkeer mogelijk maakt. Het is hier niet de plaats om deze factoren, en hun invloed op het maatschappelijke gebeuren, nader uit te werken. In ieder geval kunnen we de conclusie trekken dat het sturend vermogen van de overheid moet passen bij de economische en technologische ontwikkelingsfase van de samenleving. Dit betekent onder meer dat wetgeving als interventiemiddel niet zonder meer een machtsbasis kan vormen. Immers voor zover wetgeving niet spoort met sociaal-maatschappelijke en daarmee economische en technische ontwikkelingen, ontbeert zij elke maatschappelijke zeggingskracht en legitimiteit. In die zin zal de overheid zich meer dan voorheen (de periode van de verzorgingsstaat) dienen te oriënteren als een marktpartij. Echter deze 'markt-oriëntatie' kan niet 'freischwebend' zijn. Immers de overheid heeft een duidelijk, door de politiek ingegeven doel. Maatschappelijke sectoren zijn doortrokken met netwerken, waar belangengroepen door middel van coalities en contracten sturende elementen vormen. Hierop zal een tot op kleine eenheden gedifferentieerde overheid moeten inspelen, en in overleg met deze maatschappelijke actoren koersen moeten bepalen, om sturing te realiseren. Dit is geen pleidooi voor een overheid die volledig opgaat in particuliere markttransacties, maar voor een 'georiënteerde' positie binnen beleidsnetwerken, om langs deze weg op een 'laag' organisatieniveau tot sturing te geraken. Dit betekent concreet dat op enig moment, en ten behoeve van een bepaald vraagstuk gekozen wordt voor een geïnstitutionaliseerd beleidsnetwerk, of voor een zuivere marktrelatie. Deze afweging is voortdurend aan de orde, zodat ten aanzien van bepaalde vraagstukken besloten moet kunnen worden om te dé-institutionaliseren en de bestaande netwerken op te heffen.

Zoals gezegd kan de overheid als marktpartij zich niet uitsluitend laten leiden door de heersende maatschappelijke vraag- en aanbodverhoudingen. De overheid zal de beschikking moeten hebben over een vast stuurpunt. In dit 'stuurpunt' zal de taak vervat moeten liggen die burgers en groepen in de samenleving op enig moment van de overheid verwachten. Dit stuurmoment of liever deze basis voor machtsvorming kan ons inziens gevonden worden in beleidsgerichte en door relevante belangen bepaalde contracten.

In hoofdstuk 13 komen we uitvoerig terug op het beleidscontract als een organisatievorm die een maatschappelijk evenwichtige binding van macht bevordert.

### **12.4. Machtsvorming aan de zijde van maatschappelijke actoren**

In hoofdstuk 10 en 11, hebben we uitvoerig stil gestaan bij de rol van maatschappelijke actoren en hun invloed op de maatschappelijke orde door het articuleren van belangen. Het spoor van dit transformatieproces werd gevormd door het organiseren van individuele belangen tot groepsbelangen. Of liever: het herdefiniëren van individuele belangen tot groeps- en collectieve belangen. Het hoofdmotief hierbij is het 'sturen' van relevante (relevant voor de georganiseerde leden) ontwikkelingen. Het particuliere perspectief is evenwel duidelijk en onomwonden gericht op het realiseren van eigen belang. Het succes en de doelmatigheid van deze sturende activiteiten zijn echter direct afhankelijk van de verworven machtspositie van de belangengroep. Het tijdig aanpassen en consolideren van machtsposities, is de voortdurende zorg van elke belangengroep. Opereren in een maatschappelijk veld dat voortdurend in beweging is, veronderstelt derhalve een sterk ontwikkeld waarnemingsvermogen, en heeft middelen nodig om datgene wat door actoren gepercipieerd wordt in bruikbare en doelmatige strategieën om te zetten.

In deel III hebben we bij het analyseren van het TWN-overleg belangengroepen aan het werk gezien. De georganiseerde vrije beroepen manifesteerden zich als geprofileerde belangenbehartigers. Zonder de maatschappelijke betekenis van de vrije beroepen te veronachtzamen zagen we in de onderhandelende beroepsgroep een strategisch en politiek behendige maatschappelijke actor, die in de presentatie naar de buitenwacht steeds een subtiele verbinding tussen particuliere en maatschappelijke belangen wist aan te brengen.

De machtsbasis van de meeste vrije beroepen en vooral de medische beroepen, is de onbetwifelbare maatschappelijke bijdrage in termen van operationele kennis en kunde. Deze 'bijdrage' is een maatschappelijk goed waarvan een ieder in bepaalde omstandigheden afhankelijk is. Deze 'afhankelijkheid' maakt dat de beroepsgroepen zich een positie kunnen verwerven die bestand is tegen snel wisselende maatschappelijke omstandigheden. Hierdoor beheersen zij delen of segmenten van maatschappelijke zorgsectoren (zie het aanbodmonopolie van artsen en medische specialisten). Deze beheersing veronderstelt een voortdurende organisatie van informatie en communicatie om in het maatschappelijk tegenspel te



overleven. Het aangaan van coalities is in dit verband van groot belang. Juist vrije beroepen, en in het bijzonder de medische vrije beroepen, hebben er baat bij om met de centrale overheid coalities aan te gaan. Dit geldt zowel ten aanzien van beroepsinhoudelijke aspecten (waarborgen voor kwaliteit) als voor belonings- en honoreringskwesties. Immers de legitimiteit van de maatschappelijke sturing door de belangengroep wordt verbreed indien de overheid als 'sponsor' optreedt en derhalve de maatschappelijke positie van deze beroepen versterkt. De verstatelijking van door belangengroepen aangedragen maatschappelijke voorzieningen is hiervan uiteindelijk het gevolg.

Aldus ontstaat voor de belangengroep een maatschappelijke positie die trekken aanneemt van gedeelde staatsmacht (4). Dit zou kunnen betekenen dat er sprake is van een corporatistische structuur, voorzover particuliere belangen geïntegreerd worden tot algemene belangen (zie hoofdstuk 12). Echter wij zouden hier willen spreken over een geïnstitutionaliseerde netwerkstructuur. Immers het door maatschappelijke actoren geactiveerde beleidsnetwerk straalt, in vergelijking met het corporatisme géén staatsideologie uit. De normstelling die in het beleidsnetwerk vervat ligt, is gebaseerd op onderhandelingsresultaten. Actoren in overleg behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, en zullen elke expansie van de staatsmacht tegengaan. In die zin is het beleidsnetwerk géén pacificatiemodel (zoals het corporatisme), maar worden organisatorische voorwaarden aangelegd om centrale overheidssturing te decentraliseren binnen probleemgerichte onderhandelingskaders. Belangengroepen staan hierbij niet voor gehele maatschappelijke sectoren of klassen, maar voor particuliere belangen, gearticuleerd binnen beleidsgebieden. Men denke hierbij aan kostenbeheersing door de overheid aan de ene kant, en gewenste inkomensniveaus van de beroepsgroep aan de andere kant. Sterker nog, de overheid en de vrije beroepen zijn voortdurend in overleg, en laten zich in feite van het ene contract naar het andere leiden. Voor belangengroepen geldt dat zij zoeken naar een op pragmatische gronden gebaseerde machtspositie in het maatschappelijk verkeer, en de daarin optredende overheid.

Het corporatisme is in de ogen van vrije beroepen niet wenselijk en ook niet in hun belang. Immers zij willen hun autonomie en de transactievrijheid ten koste van alles behouden. De georganiseerde vrije beroepen, hier beschouwd als maatschappelijke belangengroepen, zullen zich zeer wèl kunnen vinden in beleidscontracten met de overheid. (Zie ondermeer het generaal accord tussen overheid en medische specialisten). Deze regulerende constructies zijn voor vrije beroepen aantrekkelijk omdat ze een flexibele, want veranderbare, basis vormen voor maatschappelijke belangenbehartiging.

### 12.5. Conclusies

De vraag in hoeverre wetgeving in het kader van het prijs-/inkomensbeleid functioneel is, heeft alles te maken met de legitimiteit van dit beleidsgebied. Daar komt bij dat de functionaliteit van wetgeving mede het resul-

taat is van een strategisch keuzeproces aan de kant van de overheid. Immers als sturende actor bij uitstek zal zij voortdurend te maken hebben met de afweging óf interventie noodzakelijk en legitiem is, óf dat gekozen moet worden voor een interactiepatroon ten overstaan van bepaalde belangengroepen.

Wij menen dat de keuze tussen 'interventie' en 'onderhandelen' (want zo stellen we dat hier), een blijvend afwegingsproces is voor de overheid als actor. Dit betekent een voortdurende heroriëntatie op maatschappelijke en machtspolitieke verschijnselen. Passen we deze conclusie toe op het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, dan hebben we daarvan gezegd dat de achterliggende sturingsconceptie, zoals die in het wetsvoorstel TWN vervat lag, in de loop der jaren een ontwikkeling heeft doorgemaakt. In de Wet Inkomens Vrije Beroepsbeoefenaars (WIVB) heeft een en ander zijn definitieve beslag gekregen, en is duidelijk aangegeven dat de overheid een terughoudend beleid zal voeren aangaande de inkomensniveaus van vrije beroepsbeoefenaars. Ondanks deze terughoudendheid acht de regering structurele wetgeving op dit terrein gewenst. Blijkbaar is hier de keuze voor wetgeving gezien de aard van het beleidsgebied noodzakelijk.

De functionaliteit van wetgeving voor dit beleidsgebied wordt door ons geïnterpreteerd als de mate waarin wetgeving beleidsinterventies institutioneel onderbouwt, vervolgens doelstellingen formuleert, en in het verlengde daarvan middelen en wegen aangeeft hoe die bedoelingen te realiseren. In deze zin is wetgeving functioneel gebleken voor dit beleidsgebied. Te meer daar de inkomensniveaus als zodanig weinig houvast boden om een beleid op te baseren. Door middel van wetgeving die ruimte liet voor overleg en bijsturing werd een beleidsterrein verder inhoudelijk ingevuld. De legitimiteit van overheidsingrijpen werd in feite door het overleg voortdurend getoetst en bijgesteld. In tegenstelling tot Keman (5) verwijzen we met dit 'overleg' niet naar vormen van neo-corporatisme als nieuwe politieke strategie, maar naar nieuwe organisatievormen van overheidsbeleid, waarbij medeverantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren uitsluitend geïnterpreteerd wordt als netwerksturing. Dit betekent dat de nadruk ligt bij de 'output' van het beleidsnetwerk en dat is meer dan de som van de samenstellende delen.

In dit hoofdstuk hebben we aandacht geschonken aan machtsvorming aan de zijde van de overheid en aan de kant van maatschappelijke belangengroepen. Onze conclusie was dat een voor een bepaalde tijd gesloten beleidscontract, waarin verantwoordelijkheden en inspanningen geregeld worden, een flexibele organisatievorm van overheidsbeleid kan zijn. In een dergelijk contract komen maatschappelijke actoren en de overheid overeen om bepaalde doelstellingen te realiseren. Daartoe zullen betrokken partijen zich verplichten door middel van een wils- of inspanningsovereenkomst. Aldus ontstaat voor 'enige tijd' een gedeelde machtsbasis in de specifieke termen van het beleidscontract. In het voorlaatste hoofdstuk komen wij hier in meer uitgebreide zin op terug.



## Organisatie en contract

Het verloop van het prijs-/inkomensbeleid en de overeenkomsten met medische beroepen waar de TWN uiteindelijk toe heeft geleid, illustreren op voorzichtige wijze waartoe beleidscontracten kunnen leiden. Duidelijk is dat niet alle beleid van de overheid, via deze contractvormen moet of kan verlopen. Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaren is in dit verband in zekere zin een experiment geweest hoe de overheid met maatschappelijke belangengroepen om kan (en wellicht moet) gaan.

Het overheidsbeleid zoals dat in een bepaald tijdsgewricht gevoerd wordt, is steeds een uiterst complexe afgeleide van een groot aantal factoren. Interventies van de overheid om in bepaalde maatschappelijke sectoren, voorzieningen (collectieve goederen) voort te brengen, of in stand te houden, zijn structureel anders van aard dan interventies om in overleg met maatschappelijke belangengroepen direct inkomensbeleid te voeren. Zo er van dit laatste al sprake is geweest heeft het prijs-/inkomensbeleid aangetoond dat bundeling van macht binnen een institutioneel overleg-systeem mogelijk is.

## 13. Overheidsbeleid en contractuele interventies

### 13.1. Inleiding

De achterliggende problematiek waar het in deze studie steeds om gaat is de verdeling van macht tussen enerzijds de overheid en anderzijds maatschappelijke actoren die we hebben aangeduid als belangengroepen. Men zou ook kunnen stellen; het algemeen belang versus het particuliere belang, of zo men wil, het demarcatieprobleem tussen collectieve en individuele belangen. In deze laatste twee hoofdstukken (13 en 14) willen we tot een integraal voorstel komen om in bestuurlijk-organisatorische zin een meer precieze afbakening van overheid en samenleving te schetsen. We zullen dit doen door het 'contract' als een bestuurlijk-organisatorische bouwsteen te beschouwen van beleidsnetwerken. Om vervolgens met behulp van deze beleidsnetwerken overheidsbeleid te operationaliseren in doelgerichte interactiekaders. Door uit te gaan van het 'contract', en dit te beschouwen als constituerend element van het beleidsnetwerk benadrukken we het multidisciplinaire perspectief met betrekking tot analyse en evaluatie van beleidsnetwerken in actie. De drie volgende paragrafen behandelen tegen de empirische achtergrond van het prijs-/inkomensbeleid achtereenvolgens: de factor 'tijd', de stabiliteit, en de flexibiliteit van beleidscontracten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de laatste vraag uit de probleemstelling, te weten: de functie en legitimiteit van maatschappelijke contractvorming en de mogelijkheid om via beleidsnetwerken maatschappelijke sturing te bewerkstelligen.

### 13.2. Contracten en de tijdelijke koppeling van verschillende belangen

In dit eerste deel van de algemene nabeschuiving stellen we het contract als organisatievorm van overheidsbeleid centraal. Deze uitwerking kan evenwel niet anders dan globaal zijn. Het prijs-/inkomensbeleid, in het bijzonder de ervaringen opgedaan met het TWN-overleg, zal hier en daar als voorbeeld dienen. De feitelijke resultaten van deze wet zijn in ieder geval illustratief voor het beleidscontract, opgevat als een voorwaardelijke binding van machtsposities.

In zijn algemene beschouwing over moderne sociale contracten, verstaat MacNeil (1) onder contracten: De betrekkingen tussen partijen in relatie tot het projecteren van ruilrelaties naar de toekomst.



Belangrijk elementen uit deze omschrijving zijn: er zijn meerdere partijen bij betrokken, betrekkingen tussen partijen worden nader bepaald; de toekomst wordt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid gebracht, uiteraard voorzover de grenzen van de overeenkomst materiële implicaties hebben (en kunnen hebben).

De hieruit af te leiden centrale gedachte bij contractuele relaties is de individuele wilsuiting van partijen of actoren om de naaste toekomst op een bepaalde wijze organisatorisch te structureren of vorm te geven. De voorwaarde bij het tot stand komen (of brengen) van een contract is dat individuele wilsuitingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Deze voorwaarde veronderstelt reciprociteit tussen partijen. Er moet met andere waarden een acceptabele 'mix' zijn tussen datgene wat de ene partij 'in'-brengt en de andere 'terug'-brengt. Deze afweging die de kern vormt van elke ruilrelatie, veronderstelt ook een zekere proportionele verdeling van de macht tussen partijen. De reciprociteit en daarmee samenhangende verdeling van macht is een voorwaarde die zich primair aandient vanuit een bepaalde maatschappelijke ordening en een daarbinnen aangebrachte verdeling van aantal en soorten actoren. Hiermee is duidelijk dat de rol van maatschappelijke actoren en de maatschappelijke orde niet los van elkaar kan worden gezien, zoals we reeds zagen in hoofdstuk 10 en 11.

Wanneer we het hebben over beleidscontracten dan hebben we het in ieder geval over een bepaald type actor. In eerste instantie is dat de overheid, naar delen van het apparaat, en politiek gevoed door regering en parlement. Daar waar actieve belangengroepen betrokken zijn bij de organisatie en beheersing van maatschappelijke processen, kan de overheid als contractpartij optreden. Het in deze studie bestudeerde prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars is hiervan een voorbeeld. Vraagstukken die de sociale partners (werkgevers, werknemers), ambtenaren, trendvolgers of anderszins sociaal-economisch relevante groepen raken, zijn voor een overheid in principe ingang voor het formuleren van contracten.

Dat het bij een beleidscontract gaat om verschillende partijen is niet bij voorbaat een evidentie. Door de betrokkenheid van meerdere partijen wordt vooral bedoeld op het feit dat er meerdere belangen, doorgaans van uiteenlopende en zelfs strijdige aard, in het geding zijn. Een ruilrelatie in de vorm van een contract veronderstelt altijd verschillende belangen. Deze verschillen kunnen gelegen zijn in het niveau waarop de belangen gedefinieerd zijn: individuele belangen; groepsbelangen; klassen; hele samenlevingen in de zin van algemeen belang; als ook in de aard; materieel, immaterieel. Het gaat ons bij een contract om verschillende belangen. Het interessante hierbij is dat ondanks dit belangenpluralisme, actoren het in hun eigen belang vinden om met de ander in zee te gaan. De vrije beroepsbeoefenaars sluiten met de overheid een convenant omdat men inziet dat:

- a. er een wet is (TWN/WIVB) die vroeg of laat een overeenkomst afdwingt, indien op geen enkele wijze medewerking wordt verleend;
- b. er een overheid is en blijft, en dat het derhalve beter is om zaken te doen dan voortdurend de boot af te houden (zie a);
- c. er maatschappelijk gezien geen beter alternatief is.

## Contractuele interventies

Deze constateringën leiden tot de conclusie dat het aangaan van een beleidscontract voor elke actor in beginsel een maatschappelijk waardeoordeel is, waarbij particuliere belangen van de ene actor impliciet gewogen worden tegen die van andere actoren.

Een ander belangrijk aspect van beleidscontracten - en vaak problematisch voor contractpartijen - betreft de 'breedte' van het contract. Welke zaken worden opgenomen ? En hoe lang moet een en ander duren (looptijd) ? Immers we beschouwen een contract als een prospectie voor de naaste toekomst. Aan deze prospectie zit een materieel aspect (wàt wordt er gevraagd) en een tijdsaspect (voor hoe lãng wordt er iets geregeld). In het algemeen mag men een verband veronderstellen tussen de 'materiële kant' (wat en hoe gedetailleerd ?) en de 'proceskant' van een beleidscontract. Met proceskant bedoelen we dan de ordening van activiteiten, procedures en resultaten in de tijd. Indien een tijdsordering zeer vaag is, of sterk voorwaardelijk geformuleerd, dan kan dit de effectiviteit van de totale overeenkomst verstoren. Zo zijn onderdelen van het 'Generaal Accoord', gesloten tussen overheid en medische specialisten, dermate vaag in de tijd geformuleerd dat dit de resultaten van het - in dit geval - prijs-/inkomensbeleid ondermijnt !

De effectiviteit van een beleidscontract is vooral gelegen in de constitutie of het institutioneel draagvlak. Immers verschillende belangen worden voor enige tijd aan elkaar gekoppeld, en dat betekent gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een expliciet geformuleerd maatschappelijk doel. De constitutie of het institutionele draagvlak van het contract leidt ertoe dat bepaalde regels van kracht worden, en dat bevoegdheden aan een zekere verdeling onderhevig zijn. Hiermee bereiken we op voorhand twee zaken. Ten eerste wordt door het contract voor zowel overheid als voor de contractpartners geëxpliciteerd wàt ieders taken en bevoegdheden zijn; ten tweede wordt door het contract 'free rider'-gedrag van welke contractpartij dan ook (dus eventueel ook overheid) onmogelijk gemaakt, dan wel tot weinig zinvol gedrag bestempeld. Immers het contract stelt niet alleen gezamenlijke doelstellingen maar regelt ook ieders taken of geeft althans aanwijzingen daartoe. Dit maakt dat contractpartijen van elkaar weten wat er te verwachten valt. Immers het wederzijdse verwachtingspatroon vormt de fundamentele basis waarop een en ander steunt.

Een laatste punt in dit verband is dat beleidscontracten passen in het kader van beleidsnetwerken. In feite zijn beleidscontracten het logische gevolg en de natuurlijke verbindingstukken in een actief beleidsnetwerk. De uitvoering en het verloop van de TWN heeft laten zien dat onderhandelingen in dit kader - en juist bij de medische beroepsgroepen - tot overeenkomsten hebben geleid die als werkplannen een gestructureerde aanpak van de problematiek voor de naaste toekomst mogelijk maken.



### 13.3. Het openbreken van een contract en maatschappelijke dynamiek

Het ontstaan van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars in de jaren zeventig; het invoeren van de TWN aan het begin van de jaren tachtig; en het komen met een definitieve wettelijke regeling in de tweede helft van dit decennium maken duidelijk dat de maatschappelijke dynamiek inzake het inkomensbeleid wisselend is, en dat politieke en beleidstechnische opties niet alleen verschuiven maar ook van karakter veranderen. Ten aanzien van het prijs-/inkomensbeleid is een actief interveniërende overheid min of meer teruggedrongen, en heeft zich tot taak gesteld om vooral op 'afstand' sturend op te treden. Het aangrijpingspunt voor dit beleid is komen te liggen bij het wegnemen van 'oorzaken'; lees: opheffen van marktverstoringen (bronnenbeleid), terwijl het oorspronkelijk bedacht was als de bestrijding van 'gevolgen'; lees: onaanvaardbare inkomensniveaus.

Ook aan de kant van de beroepsgroepen is er het een en ander veranderd. De huisartsen klagen niet dat het norminkomen te laag is, maar dat het feitelijk inkomen te laag is terwijl ze toch eigenlijk 'recht' meenden te hebben op dat norminkomen. Het maatschappelijk veld waar direct inkomensbeleid gevoerd werd, is zodanig in beweging dat het de vraag is of inkomenspolitieke maatregelen uit het verleden niet een te star keurslijf hebben aangebracht over maatschappelijke krachten en bewegingen.

Wij zijn voorts van mening dat het begrip aanpassingsvermogen, zoals heden ten dage ter discussie in arbeidsorganisaties, met eventueel recht kan worden toegepast op een hoger aggregatieniveau, daar waar het gaat om het organiseren van beleid zoals door de overheid gevoerd en te voeren. Adaptatie als het vermogen om in een korte tijd mensen en middelen te mobiliseren en op een ander doel te richten, is zonder meer relevant voor de organisatie van overheidsbeleid. Mede vanwege deze flexibiliseringsoptiek achten wij de constructie van een beleidscontract effectief. We zullen dit als volgt kort toelichten.

Elk beleidscontract wil een in de naaste toekomst te bereiken doel nader specificeren. Deze prospectie biedt aan betrokkenen de mogelijkheid om een tijdsperspectief in het beleidsplan te bouwen. Zoals met elk contract is de mogelijkheid reëel dat een contractpartner de overeenkomst opzegt of verbreekt, ook indien hier hoge kosten mee gemoeid zijn. Het openbreken van een contract gebeurt echter niet zo maar. De contractpartner heeft intern eerst afgewogen wat opbrengsten en kosten zijn. Hierbij is de tijdsfactor een belangrijke zaak. Immers in de loop der tijd kunnen omstandigheden zodanig gewijzigd zijn dat een actor besluit tot opzegging. Een andere mogelijkheid is dat na aflopen van een contract, geen overeenkomst meer wordt aangegaan. Hoewel het openbreken van contracten niet direct gelijk staat met flexibiliteit en adaptatie, is het wel een methode om de starheid van eenzijdig, door de overheid genomen beleidsmaatregelen te doorbreken. Tevens biedt deze mogelijkheid - wellicht ook als 'noodrem' aan te duiden - een middel om onbedoelde maatschappelijke

neveneffecten, zoals bijvoorbeeld het verstoren van machtsverhoudingen tussen actoren in het netwerk, tegen te gaan, dan wel af te stoppen. Het contract kan in een zodanige vorm gegoten worden dat een bepaalde flexibiliteit wordt ingebouwd, anticiperend op mogelijke ontwikkelingen. We wijzen hier weer op de in hoofdstuk 12, genoemde marktrelatie als oriëntatie van de overheid op de samenleving. De markt veronderstelt immers een flexibiliteits- en aanpassingsstrategie van partijen, willen deze althans succesvol zijn. Echter voor de overheid blijft gelden dat men niet geheel kan vervagen tot marktpartij. Er blijft een identiteit noodzakelijk die het opportunisme van de dag en lokale ongecoördineerde stuurmomenten overstijgt. Het beleidscontract biedt in deze zin een acceptabele 'tussenmaat' om als platform te dienen van waaruit de overheid in samenspraak met betrokken belangengroepen delen van de samenleving kan sturen.

Het blijft evenwel noodzakelijk dat de politiek in gearticuleerde vorm blijvend de vraag stelt: welke taken een overheid in een bepaald tijdsbestek dient te verrichten. Door het beleidscontract kan het antwoord op die vraag een meer in de tijd gebonden, en dus meer flexibel karakter krijgen.

### 13.4. Belangen, macht en overheidsoptreden

Het beleidscontract zoals beschreven in de voorgaande paragrafen is in eerste instantie een organisatorische en beheersmatige voorziening om verschillende maatschappelijke belangen bij elkaar te brengen. Deze koppeling van belangen is echter alleen mogelijk indien ze spoort met de verdeling van macht tussen de actoren, en dus correspondeert met een maatschappelijke orde waar 'contractvrijheid' een reële mogelijkheid is. Voor de overheid is het zaak om te weten hoe en op welke terreinen het actief optreden/interveniëren door middel van het contract geregeld kan worden. Immers het beleidscontract verleent aan participanten een verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk gestelde taak. Contracten met de overheid betekenen niet meer en niet minder dan dat delen van de staatsmacht aan maatschappelijke actoren of belangengroepen worden overgedragen.

Door deze verdeling wordt een proces in gang gezet waarbij maatschappelijke actoren een verstatelijkte rol krijgen, terwijl delen van de overheid vermaatschappelijken. Dit proces van wederzijdse doordringing of proliferatie is wellicht het meest opmerkelijke aan het beleidscontract, en op dit punt mag men ook de meeste opbrengst verwachten. Immers binnen het raamwerk van een geaccepteerde machtsverdeling zijn taken en verantwoordelijkheden op elkaar afgestemd. Door een zelf gekozen tijdspad, met daarin eventuele keerpunten opgenomen voor bijsturing of opheffen van het contract kan flexibiliteit ingebouwd worden, ter voorkoming van starre, en overbodig zwaar aangezette stuurmomenten.

Een belangrijke consequentie vanuit bestuurskundige optiek is de mogelijkheid om door middel van contracten tot een uiterst beheersbare overheidsinterventie te komen. Het beleidscontract als een organisatorisch-



bestuurlijke constructie biedt immers een controlestructuur, die niet te zwaar en bureaucratisch hoeft te zijn, en anderzijds niet zodanig vrijblijvend is dat actoren zich uitsluitend laten leiden door eigenbelang. Het reguleren van macht door middel van contractuele relaties biedt het voordeel dat de overheid als apparaat niet hoeft uit te dijen, en wellicht zelfs kan inkrimpen als organisatie. Immers door contracten met een duidelijke structuur en inhoud wordt het mogelijk te decentraliseren tot het niveau van de direct betrokkenen. 'Sturen' op afstand krijgt dan vorm en inhoud, door beleidsontwikkeling en beleidsingrijpen te expliciteren naar doelstellingen op het niveau waar het contract gesloten wordt.

Nu zitten er uiteraard ook haken en ogen aan een dergelijke constructie. Een belangrijk punt is de politieke controle door bijvoorbeeld het Parlement. Wat is in dit verband de aanspreekbaarheid van de regering op enig moment. Ook nu al beluistert men hier en daar kritiek op bijvoorbeeld het afsluiten van regeeraccorden door coalities. Doordat Kabinetsleden zich steeds beroepen op accorden, eerder gesloten, ontslaan ze zich zelf van de politieke plicht om voortdurend verantwoording af te leggen.

Een tweede belangrijk vraagstuk blijft ten aanzien van welk beleidsgebied of welk maatschappelijk vraagstuk de overheid bij voorkeur een beleidscontract zou moeten entameren. Voorts moet ook duidelijk zijn op welk hiërarchisch-ambtelijk niveau de inrichting van een contract moet plaats vinden. In de afsluitende paragraaf komen we hier nog op terug. Vooralsnog menen wij met het beleidscontract nieuwe wegen te kunnen aangeven om maatschappelijke sturing te operationaliseren in 'lichtgewicht'-structuren.

Voorop staat echter dat de politieke vraag omtrent de omvang en reikwijdte van de verzorgingsstaat, zoals hier bedoeld, niet uitsluitend met een acceptatie of verwerping van dit soort arrangementen te beantwoorden is. Er zullen eerst voorwaarden aangegeven moeten worden waaronder tot meer of minder overheidsinterventie kan worden overgegaan. Het bestaan van beleidsnetwerken die reeds actief zijn en de facto overheidsbeleid produceren, bieden mogelijkheden voor beleidscontracten. Immers zij bieden aanknopingspunten om materiële randvoorwaarden te bepalen, en daarmee tenslotte de optiek en de structuur van het overheidsoptreden in de post-verzorgingsstaat.

### 13.5. Conclusies

Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars i.c. de uitvoering van de TWN, beschreven als overlegbeleid, liet zien dat het succes en de doelmatigheid van overheidsbeleid primair afhankelijk is van maatschappelijke acceptatie en legitimatie. In maatschappelijk opzicht vormen politieke krachten in meer of minder gearticuleerde groepsbelangen de achtergrond waartegen het overheidsbeleid moet worden geformuleerd en geoperationaliseerd. De wisselwerking tussen overheid en samenleving is van dien aard dat het verklaren van succes of falen van overheidsbeleid (2) niet anders kan dan vanuit maatschappelijke factoren. In die zin "verdient

elke maatschappij een overheid die haar toekomst". Overheidsinterventies zonder maatschappelijk draagvlak zijn vroeg of laat gedoemd te mislukken. In het beste geval zullen maatregelen in zo'n situatie enkel een overleefde, door macht beschermde elite in de kaart spelen, in het slechtste geval verwarring en chaos oproepen.

De inrichting van de maatschappij met inbegrip van de economische en politieke orde zijn de basisvoorwaarden om de positie van de overheid juist in te kaderen. Zo ook dient het beoordelen van overheidsbeleid te geschieden vanuit de optiek dat een dergelijk beleid niet alleen voortkomt uit de samenleving maar daar na verloop van tijd ook een 'eigen' verandering in aanbrengt.

Elke beleidsterrein kent zo zijn eigen parameters op politiek, economisch of staatsrechtelijk vlak. Bij de institutioneel/organisatorische inrichting van beleid zal met deze parameters rekening moeten worden gehouden. De organisatie van het prijs-/inkomensbeleid, de in- en uitvoering van de TWN, en het formuleren van definitieve regelgeving op dit gebied, heeft aangetoond hoe essentieel deze maatschappelijke gegevens zijn. Het organiseren van beleid in onderhandelingscircuits en beleidsnetwerken, kwam immers voort uit de systematiek van het prijs-/inkomensbeleid (zie hoofdstuk 5 en 6). Deze bevinding zegt iets over de beoordeling en evaluatie van dat beleid.

Vormen van beleid in het raamwerk van organisatorische netwerken en het doortrekken van deze lijn naar beleidscontracten is evenwel ook buiten het hier bestudeerde beleidsterrein bruikbaar. Onder voorbehoud dat er tussen vorm en inhoud van beleid een onlosmakelijke verband bestaat, zijn we van mening dat actieve beleidsnetwerken en beleidscontracten een doelmatige organisatorische structuur kunnen zijn met het oog op maatschappelijke sturing, zonder dat dit tot een oncontroleerbare uitbreiding leidt van de staatszorg. Wat een overheid uiteindelijk is of dient te zijn, wat haar omvang en reikwijdte dient te zijn; dit alle zijn vraagstukken die in het bestek van deze studie niet opgelost kunnen worden en dit niet alleen omdat de ruimte ontbreekt maar ook omdat dit expliciet om een politiek waarde-oordeel vraagt. Wij hebben met behulp van het prijs-/inkomensbeleid, hier bestudeerd als een speciale case-study, willen aangeven hoe bepaalde beleidsprocessen verlopen, indien de overheid in overleg met betrokken belangen tot uitvoering komt.

'Overlegbeleid' biedt voordelen, zeker daar waar beleidscontracten afgesloten kunnen worden. Immers hiermee ontstaan mogelijkheden om als overheid op te treden - implementeren van maatschappelijke sturing -, zonder daadwerkelijk uit te breiden.

De gebleken politieke gevoeligheid van het overleg is politicologisch een van de meest interessante verschijnselen ten aanzien van het prijs-/inkomensbeleid. Juist vanwege het zo concrete karakter van dit beleid, - de resultaten, of juist het uitblijven daarvan aan de onderhandelingsstafel, werkte hier als een uitstekende graadmeter - laat de politieke invloed



zich zo makkelijk aftekenen. Na een hoopvol begin aan het begin van de jaren tachtig laat men in de Wet inkomens vrije beroepsbeoefenaars zo veel mogelijk tijdverslindend overleg achterwege. Uitsluitend daar waar de bedoelingen van het beleid zinvol en concreet te maken zijn, zal overleg gevoerd worden. De overige beroepsgroepen zullen in sobere terughoudendheid met rust gelaten worden. Deze ommekeer en vooral de vertaling daarvan in concrete acties van de kant van de overheid laten zien dat de politieke doordringbaarheid van beleidsnetwerken relatief groot is. In ieder geval constateren we dat beleidsnetwerken voortdurend interacteren met de omringende maatschappij. Dit beschouwen we als een voordeel, want het verstevigt het maatschappelijk realiteitsbesef, en voorkomt verkokerde wildgroei van een bureaucratisch overheidsapparaat, los en gescheiden van enig maatschappelijk draagvlak.

Aldus bieden beleidsnetwerken en beleidscontracten als stuurmomenten wellicht meer dan een alternatief voor een te ver doorgegroeide verzorgingsstaat. Een overheid die zich niet terugtrekt uit materiële en immateriële armoede maar juist vanwege het aanwezige maatschappelijke stuurpotentieel, is in staat om in overleg met de samenleving tot een flexibele institutie uit te groeien.

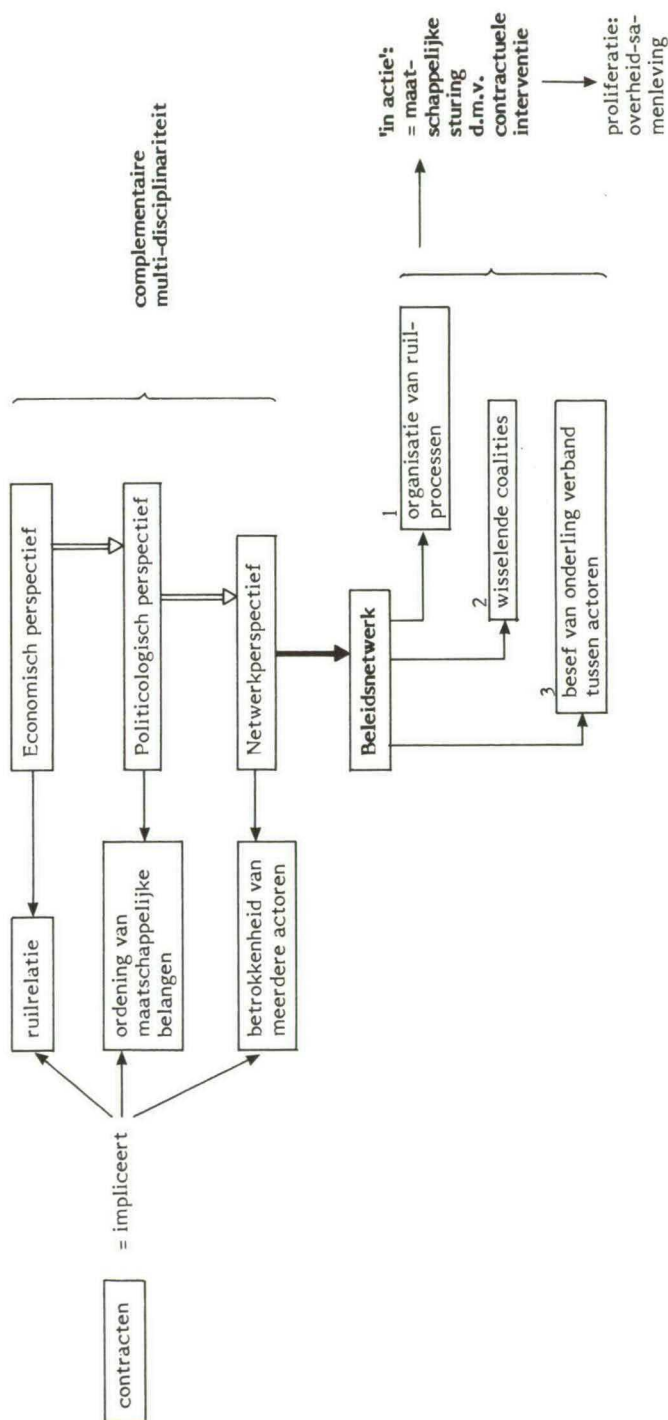
Tot slot vatten we hier schematisch samen hoe contracten te plaatsen zijn in een netwerkstructuur, waardoor overheidsbeleid op 'sobere' - want terughoudende - wijze gestalte krijgt door contractuele interventies. Contracten worden afgesloten tussen actoren die met elkaar geconfronteerd worden in het kader van een beleidsnetwerk. Elk contract impliceert achtereenvolgens een ruilrelatie, een ordening (en dus weging) van maatschappelijke belangen, en betrokkenheid van meerdere actoren. Deze drie elementen zijn binnen een multidisciplinair kader te beschouwen vanuit respectievelijk: een economisch perspectief, een politicologisch perspectief en een netwerkperspectief.

Aldus vormt het contract het constituerende element binnen een beleidsnetwerk daar het:

1. uitdrukking geeft aan de organisatie van ruilprocessen;
2. wisselende coalities mogelijk maakt;
3. gemeenschappelijke band of verantwoordelijkheid definieert in termen van het verdelen van taken, en toepassen van regels.

Voorzover de overheid bij deze laatste drie punten betrokken is, spreken we over contractuele interventie.

Schema 13.1.  
Contracten en beleidsnetwerken.





## 14. Beleidsnetwerken in actie: een samenvatting

### 14.1. Inleiding

In deze samenvattende slotbeschouwing kijken we terug op de gepresenteerde perspectieven en hoofdlijnen die tezamen het bestuurlijk en organisatorisch denkkader vormen met behulp waarvan wellicht nieuwe wegen voor maatschappelijke sturing begaan kunnen worden.

De organisatie van overheidsbeleid is een maatschappelijk vraagstuk bij uitstek. Dit betekent dat economische, politieke en institutionele krachten op elkaar inwerken en in verschillende bestuursrechtelijke vormen aan de burgers gepresenteerd worden (verordeningen, vergunningen). In deze studie hebben wij een voorstel gedaan om overheidsbeleid te organiseren door middel van beleidsnetwerken, en maatschappelijke belangen te binden met behulp van 'contracten'. Het 'contract'-denken biedt in operationele termen een bestuurlijk-organisatorisch alternatief voor, aan de ene kant de inactieve nachtwakersstaat en aan de andere kant de overactieve, alles regulerende verzorgingsstaat uit de jaren zeventig. Let wel, het gaat hier om een bestuurlijk en organisatorisch ordeningsmodel, en niet om een staatsrechtelijke figuur of nieuw sociaal-filosofisch dogma. In de nu volgende paragrafen zetten we een aantal, reeds eerder besproken aspecten nog eens op een rij, teneinde de door contracten gevormde beleidsnetwerken op een aantal punten te adstrueren. Voorop staat in ieder geval dat het 'beleidsnetwerk in actie' niet voor elk beleidsprobleem, en voor elk beleidsterrein geschikt is, en dus ook niet op al deze plaatsen moet worden opgezet en geïmplementeerd. Onze boodschap zoals in deel IV van deze studie uiteengezet, is dat maatschappelijke sturing door de overheid mede kan plaatsvinden door middel van beleidsnetwerken en te structureren is in termen van 'contracten'. Wij menen met het formuleren van dit denkmodel, op grond van de criteria zoals genoemd in het laatste vraagstuk van de probleemstelling, op betere mogelijkheden en middelen te kunnen wijzen inzake maatschappelijke sturing door de overheid. Deze criteria betreffen een integraal effectiviteitsoordeel in termen van functionaliteit en doelmatigheid, en terzake van de maatschappelijke acceptatie van overheidsingrijpen. Bij deze beoordeling hoort eveneens de constatering dat beleidsuitvoering een contingent proces is. Telkens zal per beleidsterrein en maatschappelijke sector gekeken moeten worden naar de aard en de kwaliteit van de maatschappelijke belangen die in geding zijn. Alvorens echter deze studie af te sluiten willen we in het kort terugkeren naar de vraagstukken zoals geformuleerd in het kader van de probleemstelling. Immers de conclusies die in dit

verband getrokken zijn, vormen mede de basis voor wat wij hier genoemd hebben 'beleidsnetwerken in actie'.

### 14.2. De problemen verkend

De probleemstelling die ten grondslag heeft gelegen aan deze studie bestond uit vier onderling samenhangende vraagstukken. De empirische vragen zijn in deel III besproken, terwijl het laatste deel meer hypothesevormend en ontwerpend van karakter was. Kort samengevat leverde een en ander het volgende op.

Als eerste resultaat (zie hoofdstuk 7) blijkt dat georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, in de figuur van de beroepsorganisatie, als maatschappelijke belangengroepen uiterst succesvol zijn. Vooral in de gezondheidszorg zijn de georganiseerde beroepsgroepen actief binnen beleidsnetwerken die samen met de overheid zijn opgetrokken. De belangen zijn hier op een uiterst doelmatige wijze gearticuleerd. Dit hangt ongetwijfeld samen met de mate van professionalisering die deze beroepsgroepen kenmerkt en de daarmee samenhangende collectieve macht en mobiliseerbaarheid van de leden. Met name de uiterst slagvaardige (management en informatie) opstelling van de beroepsorganisaties (LSV en LHV) springt hier in het oog (1). Aldus geldt voor deze actoren dat zij in staat zijn om doelgericht sturend op te treden binnen de gezondheidszorg. Kortom maatschappelijke actoren sturen hier, in coalitie of in overleg (hetgeen conflicten, en dus opzeggen van contracten kan impliceren) samen met de overheid. Of omgekeerd, de overheid 'stuurt' in deze sector mede door participatie van de actieve actoren in het netwerk. Deze participatie houdt overigens in dat maatschappelijke actoren voortdurend in hoge mate 'gemobiliseerd' en 'geactiveerd' moeten zijn. Dat dit veel 'maatschappelijke energie' kost behoeft geen betoog (2).

Het tweede resultaat (zie hoofdstuk 8) dat we hier in concluderende zin willen samenvatten betreft de doelmatigheid en rechtvaardigheid van het door de centrale overheid gevoerde overlegbeleid, geoperationaliseerd in termen van het prijs-inkomensbeleid in de jaren 1981-1986. Gebleken is dat feitelijk gerealiseerde inkomenspolitieke maatregelen over het algemeen mager waren. Evenwel het prijs-inkomensbeleid, geïnterpreteerd als overlegbeleid, is ons inziens succesvol geweest daar waar het sturend vermogen van de overheid in deze sector voorheen gering was. De TWN heeft om zo te zeggen de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, althans in de sector gezondheidszorg, aan de overheid gebonden. Dit heeft zowel voor de sector als voor de beroepsgroepen verstrekkende gevolgen, voorzover ook andere dan inkomenspolitieke maatregelen onderwerp van overleg zijn geworden. In deze ontwikkeling zijn vraagstukken met betrekking tot doelmatigheid en rechtvaardigheid in elkaar geschoven, en voortdurend met elkaar in verband gebracht. Tezamen met de eerste conclusie betekent dit resultaat dat beleidsnetwerken in actie tot gerichte maatschappelijke sturing leiden. Tevens is hiermee een verbinding gelegd tussen netwerktheorie en vraagstukken met betrekking tot de democratie van overheid en samenleving. Of zo men wil nog korter,



organisatievraagstukken en beleidsvraagstukken zijn hiermee op integrale wijze benaderd.

Het derde vraagstuk betreft de relatie tussen wetgeving en maatschappelijke sturing, in afweging tegen de bruikbaarheid van overlegkaders en beleidsnetwerken als incrementele stuurmechanismen. Geconcludeerd is (zie hoofdstuk 12) dat de functionaliteit van directe interventie door middel van wetgeving bepaald wordt door een strategisch keuzeprocess aan de kant van de overheid. Voortdurend zal een heroriëntatie op maatschappelijke en machtspolitieke verschijnselen dienen plaats te vinden. Afhankelijk van deze afweging kan voor een meer interventionistische dan wel interactieve overheidsbenadering gekozen worden. In dit verband is de bruikbaarheid van netwerken een contingent gegeven. Er zal om zo te zeggen aan een aantal randvoorwaarden voldaan moeten worden die zowel historisch als maatschappelijk bepaald zijn. Zo concludeerden we in hoofdstuk 12 dat overheidsbeleid in enig tijdsgewicht een uiterst complexe afgeleide is van een groot aantal factoren. We denken dan bijvoorbeeld aan trends in het maatschappelijk denken: een verzorgende overheid (jaren zeventig) versus een op afstand sturende overheid (jaren tachtig). Maar ook aan zaken als de 'kwaliteit' van de maatschappelijke belangengroepen, het strategisch vermogen van georganiseerde belangengroepen, en de geldende organisatieopvatting binnen het overheidsapparaat in termen van hoofddoelstellingen, kerntaken en bijzaken. In dit verband is de uiteindelijke keuze voor enige vorm van overheidsingrijpen een maatschappelijke afweging van kosten en baten. Afbakening van maatschappelijke sturing binnen de grenzen van wetgeving is staatsrechtelijk wellicht elegant, doch als feitelijk beginsel niet houdbaar voor een door geactiveerde belangengroepen omgeven overheid. Daarom bepleiten wij ook, een flexibele en op adaptatie gerichte organisatievorm voor het overheidsbeleid.

Tot slot is de vraag gesteld in hoeverre door de overheid geïnitieerde maatschappelijke contractvorming een reële mogelijkheid is voor maatschappelijke sturing, gegeven een 'sobere' en terughoudende overheidsrol. Wij hebben in hoofdstuk 13 naar aanleiding hiervan een pleidooi gehouden voor 'contractuele interventie'. Wij menen met andere woorden dat het 'contract', afgesloten binnen een actief beleidsnetwerk, voldoende garanties kan bieden voor legitieme en doelmatige behartiging van het algemeen belang. Een belangrijke voorwaarde is dat het netwerk voldoende 'geactiveerd' blijft om direct en zakelijk te reageren op beïnvloeding van buiten af. Een tweede belangrijke conditie is dat democratische controle en toezicht gegarandeerd zijn. Immers het sluiten van contracten in netwerkverband kan bij onvoldoende informatieuitwisseling naar de omgeving ondoorzichtigheid in de hand werken. Dit neemt niet weg dat omgekeerd een afgesloten contract maximale duidelijkheid kan scheppen omtrent verantwoordelijkheid en te leveren prestaties door de betrokken actoren. In dit verband is het wel nodig dat 'spelregels' ontwikkeld worden die formeel getoetst kunnen worden in de volksvertegenwoordiging. De 'ongenotuleerde orde' waarvan in verband met de door ons voorgestane vormen van horizontaal bestuur (3) melding is gemaakt, hoeft bij een

geëxpliciteerde informatieverantwoordelijkheid zeker niet tot ondoorzichtigheid of bestuurlijk obscurantisme te leiden. Het is op grond van deze samenvattende conclusie dat we in de rest van dit hoofdstuk kort stilstaan bij een aantal hiermee samenhangende overwegingen.

### 14.3. Actoren in netwerken

In zijn beschouwing over de toekomst van de sociale partners (4) kenschetst Reynaerts het geheel van arbeidsverhoudingen als een complex netwerk van relaties tussen enkele honderden partijen en instituties. Ordening binnen dit netwerk wordt (mede) tot stand gebracht door de uitkomsten van onderhandelingen die primair in functie staan tot de vigerende economische verhoudingen. Dit door Reynaerts omschreven belangen-transactie model sluit goed aan bij de posities van overheid en belangengroepen zoals in deze studie aan de orde gesteld. Hoewel we empirisch slechts stil gestaan hebben bij het prijs-inkomensbeleid voor vrije beroepsbeoefenaars, is een van de hoofdlijnen in deze studie steeds geweest, het typeren van de verhouding tussen overheid en samenleving als een stelsel van beleidsnetwerken, waarbinnen verschillende actoren opereren, en derhale met elkaar transacties afsluiten op basis van gearticuleerde belangenposities.

Evenals Reynaerts constateren wij (5) dat de actoren er belang bij hebben om het netwerk niet te verstoren. Immers de duurzaamheid en de sterkte van het netwerk berusten op de behoeften van partijen te voorkomen dat men maatschappelijk geïsoleerd raakt en daardoor de eigen actieradius beperkt. Deze door Reynaerts als een bewuste strategie aangeduide institutionele vervlechting raakt de kern van de door ons bedoelde beleidsnetwerken.

Overheid en belangengroepen verkeren, als actoren in beleidsnetwerken, voortdurend met elkaar in interactie. Voorzover dit collectieve gedragspatronen tot gevolg heeft, zullen nieuwe publieke verhoudingen ontstaan en zich institutionaliseren. Echter hierdoor zullen bestaande bureaucratistische kaders, zoals departementale besluitvormingslijnen en parafencultuur ontmanteld en afgestoten moeten worden. De huidige trend om de overheid op afstand te laten besturen, kan pas tot zijn recht komen indien belemmerende structuren en kaders afgebroken worden. Bij de opbouw van het bestuur op afstand kunnen beleidsnetwerken tot ontwikkeling worden gebracht. Door middel van creatief en vernieuwend gebruik te maken van 'contracten' kunnen in bestuurskundig opzicht nieuwe organisatievormen tot ontwikkeling worden gebracht. Beleidsnetwerken zijn in beginsel 'lichtgewicht' organisatie- en communicatiestructuren, gebaseerd op contractuele relaties en tijdelijke coalities, waardoor verschillende overlegsituaties aan elkaar gekoppeld worden. Binnen het netwerk zijn actoren zich bewust van:

- een 'tijdelijke', want functie-afhankelijke, hiërarchische ordening van posities;
- interactiemechanismen tussen actoren die in functie staan tot de in geding zijnde belangen; dat wil zeggen: ruilprocessen, onderhandelingsgedrag en strategische actie;



## Organisatie en contract

- een set van uiteenlopende regels, procedures en randvoorwaarden die het gedrag van actoren reguleren.

Als formele structuur kenmerkt het beleidsnetwerk zich door een rationaliteit die niet bij voorbaat gelijk is aan de individuele rationaliteit van de participerende actoren. Deze netwerkrationaliteit wordt geoperationaliseerd in het contract als het verbindingsprincipe, bedoeld om een in de tijd gefaseerde koppeling tot stand te brengen tussen uiteenlopende belangenposities.

Het is op deze plaats wellicht interessant om nog eens een vergelijking te maken met het neo-corporatisme. Onder dit laatste verstaat Schmitter (6) een samenvoeging van de volgende betekenissen: de organisatie van maatschappelijke belangen in termen van het functionele gedifferentieerde, hiërarchische en verplichtingen opleggende type. Corporatistische structuren kenmerken zich ons inziens door de dominantie van de hiërarchisch verticale opbouw van belangenposities.

Corporatisme streeft naar integratie van maatschappelijke belangen volgens het piramidaal model. Aan de top een kleine elite die op centraal niveau regelingen treft, die gelden voor de gehele brede basis.

Beleidsnetwerken daarentegen worden vooral gekenmerkt door dominantie van de horizontale structuur. Verschillende (vaak uiteenlopende) belangen zijn meestal rondom een bepaald 'thema' voor beperkte duur (contract) aan elkaar gekoppeld. Deze vorm van maatschappelijk organiseren laat een veel grotere flexibiliteit toe, doordat snel op veranderingen kan worden ingespeeld. Immers zowel de vorming als de ontvlechting van het netwerk stuit veel minder op historisch gegroeide belemmeringen zoals die in het kader van het corporatisme ontstaan. Beleidsnetwerken zijn gegeven hun ontstaan (multifunctioneel) en samenstelling contingent met diverse soorten omgevingen. Daarnaast is de politiek-symbolische functie van het contract van grote betekenis voor de acceptatie, en dus doelmatigheid, van het te voeren beleid.

### 14.4. Een theoretisch kader voor de analyse van overheidsbeleid

Het ontstaan, de vorming, en de concrete uitvoering van het overheidsbeleid, zijn in de huidige maatschappelijke context complexe organisatieverschijnselen. Kenmerkend voor deze verschijnselen zijn de tijdsgebonden vorming en verstoring van machtsevenwichten tussen betrokken actoren en maatschappelijke belangen. Derhalve stellen wij voor overheid en belangengroepen te beschouwen als actoren in een actief beleidsnetwerk. Door dit netwerkperspectief wordt het mogelijk om zaken als: ruil, overleg, onderhandelen, en coalitievorming, meer openlijk en expliciet in de beschouwingen te betrekken, teneinde tot een meer realistische theorie te komen. Het verbindend element vormt hier zoals gezegd het 'contract'. In hoofdstuk 13 hebben we dit 'contractuele overheidsinterventie' genoemd. Het daar gepresenteerde schema 13.1. geldt als conceptueel kader voor het netwerkperspectief. De centrale overheid krijgt in dit perspectief, organisatorisch gezien, een andere identiteit. Interventie wordt van een 'eenzijdig' voorschrijven van 'normen' en 'regels', een tweezijdig of zo men

wil interactief systeem van (zelf)regulering. Onder deze condities staat de overheid in, en niet boven, de samenleving. De overheid creëert in overleg met betrokken actoren gemeenschappelijke doelstellingen en verantwoordelijkheden. Door het afsluiten van 'contracten' ontstaan gedecentraliseerde en autonome regelsystemen zo 'dicht' mogelijk bij het te sturen veld. In dit opzicht zijn de vanuit de angelsaksische wereld bekende Public-Private Partnerships (7) wellicht aardige voorbeelden. Echter ook in sectoren als het onderwijs (zie de discussies rondom het wetsontwerp Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek), en de industrie (technologiebeleid) zou het de moeite waard zijn om een nadere uitwerking te geven van door beleidsnetwerken geïmplementeerde contractuele interventies. Immers de proliferatie tussen overheid en samenleving geldt ook daar waar de overheid op afstand zou kunnen sturen. Met name hier geldt dat maatschappelijke actoren niet stuurlaas aan elkaar zijn overgeleverd, maar binnen door de overheid aangegeven kaders (contracten), tot zelfgekozen transacties trachten te komen. Met behulp van een beleidsnetwerk kan een dergelijk 'sturen in eigen beheer' op verantwoorde wijze in gang gezet worden. De aanzet voor het overheidsoptreden in deze zin ligt volledig in het maatschappelijk vlak. In dit verband hebben we in hoofdstuk 11 het proces van collectieve actie, en het articuleren van maatschappelijke belangen in beschouwing genomen. We hebben de conclusie getrokken dat deze processen de motoriek vormen van maatschappelijke veranderingsprocessen. Als zodanig activeren zij de overheid om, in het perspectief van het onderling wegen van belangen, tot concrete maatregelen te komen. Ons voorstel houdt in veranderingsprocessen met behulp van contracten binnen netwerken te structureren.

### 14.5. De staat en de gecontracteerde samenleving

Beleidsnetwerken, tijdelijk gecreëerde overlegsituaties, en contracten, impliceren een bepaalde verhouding tussen overheid en samenleving. Deze 'verhouding' wijst ook op een andere rol en identiteit van de overheid, mede ook gelet op de staatsrechtelijke betekenis van de netwerkverbinding tussen staat en samenleving.

Is het nu zo dat het gedecentraliseerde staatsapparaat, uitgesplitst naar beleidsnetwerken, en stabiliteit nastrevend in de vorm van contracten, een geldend alternatief is voor, zeg maar, aan de ene kant het gebureaucratiseerde verzorgingsstaatmodel en aan de andere kant de nachtwakersstaat met het primaat van de vrije markt ?

Hoewel we hier, door een dergelijke grove dichotomie te stellen, uitdrukkelijk spreken in termen van algemene abstracties, menen we dat met de introductie van de contractorganisatie en met de direct op belanghebbenden toegemeten beleidsnetwerken mogelijkheden aanwezig zijn om maatschappelijke sturing te realiseren door zelfregulerende mechanismen in de samenleving maximaal te benutten.

Wij zijn van mening dat zelfregulering in maatschappelijk perspectief de beste garanties biedt voor een transparante, kleine, doch uiterst actieve



overheid. Een dergelijke overheid stuurt niet zelf, maar 'laat' actoren sturen, voorzover mogelijk en noodzakelijk. Deze door vrije transacties en contracten gekenmerkte maatschappelijke ordening impliceert overigens geen radicaal liberalisme, waarbij een sturende staat geheel uit den boze is. Echter - en hier sluiten we aan bij de gedachte van Lemieux (8) - er bestaat een fundamenteel onderscheid tussen het particuliere domein van het individu en het publieke domein van iedereen dat als draagvlak dient voor het overheidsoptreden. Een door zelfregulering geordende samenleving tracht nu juist dit onderscheid te expliciteren, en uiteindelijk te operationaliseren in kleine 'stukjes' gelegitimeerde maatschappelijke sturing. De taak van de overheid wordt dan vooral het elimineren van belemmeringen en obstakels die vrije maatschappelijk-contractuele verbanden in de weg staan. Door het activeren van beleidsnetwerken kan de overheid op verschillende (bestuurlijke) niveaus en ten aanzien van uiteenlopende, door maatschappelijke actoren zelf aangedragen, vraagstukken en thematieken, contractueel (mee-)sturen. Zij stuurt om zo te zeggen netwerken aan, die gedifferentieerd zijn samengesteld naar verschillende thematieken en maatschappelijke sectoren.

Langs deze weg zien wij een door politieke oriëntaties en maatschappelijke motieven bewogen overheid, die daar waar mogelijk via beleidsnetwerken ingrijpt. Onder de assumpties dat politieke controle en democratische besluitvorming fundamenteel gewaarborgd zijn, biedt de gecontracteerde samenleving een sturingsmodel waarbij gearticuleerde belangen op veelzijdige wijze, en op uiteenlopende gebieden kunnen bijdragen aan het stuurvermogen. Het in deze zin voorstellen van contractuele beleidsnetwerken is de belangrijkste these van deze studie.

#### 14.5. Tot besluit

In deze studie zijn we via een analyse van de confrontatie tussen (centrale) overheid en belangengroepen in het kader van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsoefenaars, uitgekomen bij een meer algemene beschouwing omtrent maatschappelijke sturingsperspectieven voor een kleine, doch georiënteerde overheid. Het vertrekpunt hierbij was de empirische exploratie van beleidsnetwerken, in het kader van de uitvoering van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Gaandeweg hebben we geconcludeerd dat het beleidsnetwerk, door grote koppelingsmogelijkheden tussen actoren, en door een sterke dé-hiërarchiserende werking, een aantrekkelijke organisatievorm zou kunnen zijn voor overheidsbeleid. Tevens hebben we de figuur van het contract als een nieuwe bestuurskundige vorm voor overheidsoptreden voorgesteld. Een figuur die ons inziens goed past bij wat Reynaerts het belangen-transactie model heeft genoemd als karakteristiek van het moderne maatschappelijke bestel van arbeidsverhoudingen.

Inmiddels is op 1 mei 1987 de Wet inkomens vrije beroepsbeoefenaren in werking getreden. Deze Wet vervangt de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsoefenaren. Zoals ook omschreven in de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet wordt hiermee een ontwikkeling gemarkeerd waarbij het overheidsbeleid ten aanzien van vrije beroepen van

direct interveniërend in de inkomensvorming, naar een voorwaarden scheppend beleid is omgezet (9). Deze ontwikkeling toont op een aardige manier aan wat wij in deze studie het proces van heroriëntatie hebben genoemd. Het voorstel dat in aansluiting hierop is geformuleerd onder de titel: 'beleidsnetwerken in actie', lijkt dus vooralsnog niet teveel gezegd.

Voor ons was de evaluatie van de TWN het empirisch aangrijpingspunt om tot een analyse te komen van de organisatie van overheidsbeleid.

De ervaringen opgedaan met het TWN-overleg, en de daarmee geboekte resultaten vormden de aanleiding om overheidsbeleid te situeren binnen beleidsnetwerken, en maatschappelijk-bestuurlijk te verankeren met behulp van contracten. Hiermee hebben we in feite de institutionele betekenis van overlegstructuren tussen overheid en georganiseerde samenleving, boven het tijdelijke (en wellicht tijdsgebonden) karakter van de TWN uitgetild. In die zin was de TWN méér dan een inkomens-politiek experiment.



# Samenvatting

## Het probleem

De kern van deze studie betreft de verhouding tussen staat en samenleving, zoals die door interacties tussen overheid en georganiseerde belangengroepen vorm en inhoud krijgt. Dit probleemveld moet gezien worden in het vervagend grensgebied tussen het besturend orgaan en de maatschappij als bestuurd systeem. De vragen die hieruit voortkomen hebben een afgrenzend karakter, zoals: waar en ten aanzien van welke problematiek dient de overheid zich terug te trekken, of juist haar verantwoordelijkheid te nemen? Vanuit welke motieven en met welke middelen is er een vervlechting ontstaan tussen overheid en belangengroepen? Moeten we in dit verband spreken over de vermaatschappelijking van de overheidsbureaucratie, of juist ook over de verstatelijking van private en ongebonden voorzieningen?

Teneinde de complexe verhouding tussen overheid en samenleving overzichtelijk en daarmee tevens inzichtelijk te maken, is het nodig een perspectief te formuleren van waaruit de problematiek benaderd wordt. Dit perspectief is opgebouwd uit de volgende elementen:

- De betrekkingen tussen overheid en samenleving hebben de vorm aangenomen van beleidsarena's. Dat wil zeggen dat de vorming en uitvoering van overheidsbeleid niet los gezien kan worden van demarcatievraagstukken met betrekking tot datgene wat stuurt en dat wat gestuurd wordt.
- De interacties tussen overheid en samenleving worden gezien als bestuurlijk-organisatorische probleemvelden, en dienen ook als zodanig geanalyseerd en beoordeeld te worden.

Naast deze perspectivische plaatsbepaling perken we ons studiegebied tevens in op praktische gronden. Immers het optreden van de overheid in de huidige verzorgingsstaat is zo alomvattend, en het maatschappelijk tegenspel is zodanig divers en breed, dat inperking tot één bepaald beleidsgebied noodzakelijk is. Door het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars in de diepte te analyseren hopen we te kunnen aantonen welke fundamentele verhouding er bestaat tussen overheid en belangengroepen. De keuze voor juist dit beleidsterrein is ingegeven door drie overwegingen.

- 1) Prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars maakt deel uit van het inkomensbeleid zoals door de overheid in Nederland sinds de tweede wereldoorlog gevoerd. Kenmerkend voor dit beleid is dat het tot aan de wortel reikt van de verzorgingsstaat, zoals deze in de jaren zestig en zeventig is uitgebouwd.

## Samenvatting

- 2) Het karakter van het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars wordt gevormd door maatschappelijk overleg.
- 3) Het inkomensbeleid, verbijzonderd naar het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, brengt beroepsgroepen, als belangengroep, in beeld. In het bijzonder: de medische specialisten, de huisartsen, de notarissen en de raadgevend ingenieurs.

De probleemstelling die gegeven de voorgaande plaatsbepaling en begrenzing ten grondslag ligt aan deze studie bestaat uit twee delen - een empirisch en een ontwerpend deel - daarmee tezamen vier hoofdvragen vormend.

### Empirisch deel

1. Is belangenbehartiging door de georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, in het kader van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (TWN) effectief gebleken in termen van aard en soort van inkomenspolitieke maatregelen ?
2. In hoeverre is het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars, opgevat als overlegbeleid, effectief gebleken voor de overheid in termen van de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ?

### Ontwerpend deel

3. Is sturing door de overheid alleen mogelijk in het kader van wetgeving, of kan men in dit verband ook denken aan overlegkaders en beleidsnetwerken als incrementele stuurmechanismen ?
4. In hoeverre zijn 'contracten', te beschouwen als bestuurlijk-organisatorische bouwstenen, en daarmee functioneel en legitiem in het kader van maatschappelijke sturing ?

De empirische basis voor deze studie wordt gevormd door de evaluatie van de Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (1981-1986). Analyses en conclusies met betrekking tot dit beleidsveld vormen de aanleiding om langs inductieve weg een theoretisch kader te ontwikkelen rondom de begrippen, beleidsnetwerken en contracten.

### Exploratie en evaluatie

De kern, waar de analyses en discussies om draaien, heeft te maken met de verbinding tussen overheid en samenleving. In deel II duiden we dit aan met behulp van het zogenaamd proliferatiemodel. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de wederzijdse doordringing van overheid en samenleving in termen van een groeiprocess. In dit verband typeren we de 'oriëntatie' van de overheid op de samenleving door middel van drie ideaaltypen. Achtereenvolgens: interventie (wetgeving), interactie (overleg) en markt (transactie).

In deel III staat tegen deze achtergrond de empirische exploratie en evaluatie centraal. De systematiek ten behoeve van deze analyses is ontleend aan het onderzoeksmodel dat gekenmerkt wordt door enige trekken van een wetsevaluatieve opzet. Dit betekent onder meer dat de 'bedoelingen van de wetgever' en de daarmee samenhangende beleidstheo-



retische betekenis van belang zijn als evaluatiecriteria. De conclusies van deze exploratie en evaluatie hebben betrekking op de eerste twee hoofdvragen uit de probleemstelling. Kort gezegd komen deze neer op het volgende. De georganiseerde vrije beroepsbeoefenaars, in de figuur van de beroepsorganisatie, zijn als maatschappelijke belangengroepen uiterst succesvol gebleken. Vanwege de inkomens-politieke maatregelen blijken met name de medische beroepsgroepen, actoren te zijn die maatschappelijk sturend optreden. Met betrekking tot het door de overheid gevoerde 'overlegbeleid' wordt geconstateerd dat de feitelijke inkomenseffecten mager zijn. Dit neemt niet weg dat door deze interacties de overheid op fundamentele wijze ingegroeid is binnen - met name - de gezondheidssector. Het TWN-overleg heeft, althans in de gezondheidszorg, de georganiseerde vrije beroepsgroepen maatschappelijk gebonden.

### Het ontwikkelde denkkader

Het 'ontwerpde' deel van de probleemstelling, betrekking hebbend op mogelijkheden om in bestuurlijk-organisatorische zin nieuwe wegen te geven voor maatschappelijke sturing, komt in deel IV aan de orde. Alvorens wordt ingegaan op de hoofdvragen 3 en 4 van de probleemstelling, wordt een denkkader ontwikkeld om vanuit de eerder geformuleerde proliferatiegedachte (verbinding overheid samenleving) invulling te geven aan de interacties tussen overheid en belangengroepen. Dit denkkader wordt gevormd door het begrip beleidsnetwerk, omschreven als een tijdelijk geformuleerde organisatorische compositie gericht op een bepaald beleidsprobleem of beleidsprogramma. Binnen een dergelijke constructie zijn verschillende dimensies te onderscheiden, zoals: ruilprocessen, ordeningsvraagstukken en organisatieverschijnselen. In een multi-disciplinaire benadering onderscheiden we achtereenvolgens: het economisch perspectief, het politologisch perspectief en het netwerkperspectief. Door deze disciplines complementair te beschouwen, ontstaat de mogelijkheid om de verschillende dimensies in het beleidsnetwerk te integreren. Cruciaal in dit verband zijn de actoren die in beleidsnetwerken actief zijn. Immers zij zijn door patronen van collectieve actie mede verantwoordelijk voor de maatschappelijke dynamiek. Hiermee komen we aan de derde hoofdvraag uit de probleemstelling, daar waar het gaat om de bruikbaarheid van overlegkaders en beleidsnetwerken als incrementele stuurmechanismen. Met betrekking tot de vraag of de overheid door middel van wetgeving, dan wel door geactiveerde netwerken tot maatschappelijke sturing wenst te komen, dient zich een strategisch keuzeprocess aan. De complexiteit en contingentie van beleidsvraagstukken dwingt de overheid tot een voortdurende heroriëntatie op maatschappelijke en machtspolitieke verschijnselen. In dit verband wordt gepleit voor een flexibele en op adaptatie gerichte organisatievorm voor het overheidsbeleid. In deze visie past het 'contract' als een bestuurlijk-organisatorische bouwsteen. Hiermee zijn we bij de vierde hoofdvraag uit de probleemstelling aangeland. Onder 'contract' verstaan we in deze context een overeenkomst, gebaseerd op individuele wilsuitingen, tussen meerdere actoren of partijen, om de naaste toekomst op een bepaalde wijze organisatorisch te structureren of vorm te geven. Onder de conditie dat contractpartijen voldoende geactiveerd blijven - is voortdurend rekenschap afleggen te-

## Samenvatting

genover de relevante omgeving - en dat democratische contrôle en toezicht gegarandeerd zijn, zijn contracten te beschouwen als functioneel en legitiem.

### Conclusies

Aldus bieden beleidsnetwerken waarin contracten in bovenbedoelde betekenis worden afgesloten, in bestuurlijk-organisatorische zin een verantwoord en werkzaam alternatief voor een overgebureaucratiseerde verzorgingsstaat. Een overheid die zich niet terugtrekt uit materiële en immateriële armoede, maar juist vanwege het aanwezige maatschappelijke stuurpotentieel, is in staat om in overleg met de samenleving tot een flexibele institutie uit te groeien.

Beleidsnetwerken in actie bieden belangengroepen de mogelijkheid om te komen tot zelfregulering in maatschappelijk perspectief. Tevens kan de overheid, als een kleine, doch uiterst actieve institutie, op verschillende (bestuurlijke) niveaus en ten aanzien van uiteenlopende, door maatschappelijke actoren zelf aangedragen vraagstukken en thematieken contractueel (mee)sturen. Het in deze zin voorstellen van contractuele beleidsnetwerken is de belangrijkste these van deze studie.



# Summary

## The problem

The heart of this study is the relation between the state and society formed by interactions between government and organised interest groups. This field must be seen on the boundary line between a governing body and society as a governed system and give rise to the following questions. For what problems should government assume responsibility and when should government refrain from action. What motivates government to act and what means and resources are invested in the interrelations between government and interest groups? What is the nature of these interrelations? Is there a diminishing of the bureaucratic institutions of the state or is there an ongoing process of collectivisation of private interests?

Given the complexity of these relations, a perspective was needed from which the problems could be approached or viewed in a consistent manner. This perspective is based on the following assumptions:

- \* The relations between the state and society are seen as policy arenas. This means that the formation and the implementation of governmental policies are not isolated from problems, stated in terms of who governs and what is governed.
- \* The interactions between the state and society are seen as administrative-organisational problems, and should be analysed and evaluated as such.

In addition to the limitations imposed by this perspective, the area of study was further restricted on pragmatic grounds. Governmental actions in the modern welfare state are so comprehensive, and opposition and action are so broad and diverse, that limitation to one area of policymaking is necessary. By analysing the price-income policy for the professions, the fundamental relations between the state and interest groups are pointed out. The choice of this particular area of policymaking was influenced by the following three considerations:

- 1) Price-income policy for the professions is a part of the income-policies which the Dutch government has executed since World War II. Characteristic of this area of policymaking is that it reaches to the core of the welfare state developed in the nineteen sixties and seventies.
- 2) The character of the price-income policy for the free professions is shaped by social consultation.

## Summary

- 3) Price-income policy for the free professions introduces professional groups as interest groups.

The research question which underlies this study, in consideration the foregoing discussions, is twofold: an empirical part and a theoretical part, which results in four subquestions.

### Empirical part

1. Are the activities undertaken by the organised professions, in connection with the 'Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars' (a temporary income act for the professions, in abbreviation, TWN), effective in terms of the quality of the income/political measures ?
2. Is the income policy for the free professions, interpreted as consultation-policy, effective for the government in terms of the balance between appropriateness and justice ?

### Theoretical part

3. Is societal steering by government only possible in connection with legislation, or are there also possibilities in relation to consultation and policy networks in action ?
4. Are 'contracts' useful as administrative-organisational sub-structures or binding elements, and thus functional and legitimate in connection with societal steering ?

The empirical basis of this study is formed by the evaluation study of the 'Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars (1981-1986)'. Analyses and conclusions in connection with this area of policy-making are the input to develop a theoretical framework around the concepts policy networks and contracts.

### Exploration and evaluation

The heart of the matter has to do with the links between the state and society. In part II these relations are described in terms of a proliferation model. This is done to express the mutual penetration of government and society as an ongoing process. Therefore the orientation of the state towards society is characterized in a threefold way: intervention (legislation); interaction (consultation) and market (transaction).

In part III the central focus is on the empirical exploration and evaluation. The structure of the analyses is borrowed from a research design which was developed as an evaluation of government legislation. This means that the intentions of the legislator, and in connection with these the policy-theoretical basis, are of importance as evaluation criteria. The conclusions of the exploration and evaluation refer to the first two questions. Briefly these conclusions are that the organised professions, in action as professional associations, are extremely successful as interest groups.



## Summary

Because of the character of the income-political measures, the health professions act as societal actors with steering capacity. With regard to the consultation-policy of the government, it was found that the actual income-effects realised are meagre. Notwithstanding these poor results, it is evident that as a result of these interactions the state has penetrated into the health care sector. Consultations and bargaining within the institutional framework of the TWN have the 'overall effect' that the organised free professions are committed to collective structures in society.

### **The conceptual framework**

The theoretical part of this study, related to new possibilities for governmental steering in administrative-organisational sense, is discussed in part IV. To answer the third and fourth question a conceptual framework was developed in relation to the proliferation perspective and the interactions between the state and interest group which are in operation. This conceptual framework is composed with the concept of policy network, in the definition of a temporarily organisational composition aimed at a stated policy-problem or policy program. Within such a construction several dimensions can be distinguished: exchange processes, organisational order and decision problems. In a multi-disciplinary approach we distinguish successively: the economic perspective, the politicological perspective and the network perspective. By considering these disciplines complementary, there are possibilities to integrate these dimensions within the framework of the policy network. The actors which are mobilised within the network are crucial. They are likewise responsible for societal dynamics because of initiated patterns of collective action. This brings us to the third research question, which is about the usefulness of bargaining structures and policy networks, working as incremental steering mechanisms. Regarding the question whether the government intervenes by means of legislation or by policy networks, a problem of strategic choice is defined. The complexity and contingency of policy problems forces government towards an ongoing process of reorientation on organized and political phenomena in society. In this connection we plead for a flexible and adaptive organisational form of governmental policies. This view conforms with the idea of the 'contract' as an administrative-organisational construction, the fourth question of this study. Our concept of 'contract' refers to an agreement between actors, based on individual free will, to structure and organise the near future, in terms of goals, means and timepaths under the conditions that contract participants are activated towards their relevant environments, and that democratic control is guaranteed.

### **Conclusions**

Policy networks, partly structured in terms of contracts, are in our view a legitimate and practical administrative and organisational alternative within the boundaries of the modern welfare state.

## Summary

Policy networks in action offer interest groups the possibility to organise selfregulation. In response to these actions the government participates in contractual stated work relations in the diverse policy areas. The proposal of contractual policy networks is the main proposition of this study.



# Noten

## Noten bij hoofdstuk I

- (1) Zie onder meer: het W.R.R.-rapport: Planning als onderneming (1983); waar het gaat over het planningsvermogen van de overheid, gegeven deze afbakeningsproblematiek. Maar ook:
  - Het schip van staat, M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (redactie). W.E.J. Tjeenk-Willink B.V. Zwolle 1985.
  - Sturing van de samenleving, verslag van een conferentie, W.E.J. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1986.
  - Rechtsstaat en Sturing, M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (redactie). W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- (2) Men zie achtereenvolgens uitlatingen van de toenmalige fractievoorzitters van de drie grootste politieke partijen in Nederland in 1985.
  - dr. J.M. den Uyl (toenmalige fractieleider PvdA), bij de presentatie van het ontwerp-verkiezingsprogramma van zijn partij op 17 augustus 1985.
  - drs. E.H.T.M. Nijpels (toenmalige fractieleider VVD), Superoperatie: de lange mars door de overheidsinstellingen, in NRC-Handelsblad van 31 augustus 1985.
  - dr. B. de Vries (fractieleider CDA), Hoe verder met het sociaal-economisch beleid ? in Economisch Statistische Berichten van 14 augustus 1985, no. 3518.En de nota's van deze partijen zoals die in 1987/1988 verschenen: PvdA: 'Schuivende panelen'; VVD: Liberaal Bestek, en CDA: De nota omtrent maatschappelijke verantwoordelijkheden.
- (3) Zie onder meer: J.J.J. van Dijk: 'Beheersing van sociale ontwikkelingen'. pag. 24/25, In: Beheersing van sociale ontwikkelingen: naar een sociaal ondernemingsbeleid, Van Dijk (redactie); Leiden, Stenfert Kroese, 1981.
- (4) J.M. Kickert en F.A. van Vught: Beleidsnetwerken en Maatschappelijke Besturing. In: 'Netwerken rond het Openbaar Bestuur; onder redactie van: prof. dr. A. Bekke, prof. dr. U. Rosenthal. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1984.
- (5) E.M.H. Hirsch Ballin: Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat. In: M.A.P. Bovens, et al., 1987.
- (6) Prof. dr. W. Albeda: einde van het inkomensbeleid ?, pag. 127 e.v. in: Economische orde en beleid: twintig jaar sociaal-economisch beleid. Kluwer, Deventer, 1985.
- (7) Adviesaanvraag: Raamwet op de inkomensvorming, 's-Gravenhage, juni 1979 (pag. 3), gericht aan de Sociaal Economische Raad.
- (8) Arts, merkt hierover, in navolging van Wolfson (oratie: 'Op zoek naar een rechtvaardige verdeling', 1977) op, dat heersende maatschappelijke overwegingen niet alleen maatgevend zijn voor een inkomensbeleid; pag. 131, in: W.A. Arts, Eerlijk delen, over verdelende rechtvaardigheid en inkomensbeleid. Kobra, Amsterdam, 1984.

## Noten

- (9) Zie bijvoorbeeld:
  - SER, Advies wetgeving inkomensvorming, Advies inzake een Raamwet op de inkomensvorming, inzake verlenging Wet tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten en inzake de wenselijkheid van een maximering van de vakantiebijslag, 18 februari 1983.
  - SER, Advies inkomensvorming vrije beroepen, 15 februari 1985.
- (10) Wet van 22 mei 1981, houdende Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, Staatsblad, 423 (juli 1981).
- (11) Mede door dit experimentele karakter besloot de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de TWN te evalueren. Het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, heeft deze evaluatie uitgevoerd. Evaluatie Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, J.M.J. Baaijens, W. Nuyens, P. Kamphuis, 's-Gravenhage, 1985.

### Noten bij hoofdstuk 2

- (1) Zie drs. F. Naert, De politieke economie van pressiegroepen; Economisch Statistische Berichten, no. 3439, 18-1-1984, pag. 56-61. De auteur constateert dat er met name op dit terrein behoefte bestaat aan empirische studies (pag. 61). En ook: Prof. dr. D.B.J. Schouten, De sociaal-economische doelstellingen en hun ontwikkeling, in: Economische orde en beleid: twintig jaar economisch beleid (SER, Jubileum uitgave, Kluwer, Deventer, 1985), pag. 20.
- (2) **Artikel 3**, Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars: (...) 'Over de vaststelling als bedoeld in artikel 2 plegen Onze Ministers wie het aangaat overleg met de naar hun oordeel daarvoor in aanmerking komende organisaties van vrije-beroepsbeoefenaars' (...).
- (3) J.M.J. Baaijens, W. Nuyens, P. Kamphuis. Evaluatie Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, februari 1985

### Noten bij hoofdstuk 3

- (1) Een historisch interessante, hoewel wat eenzijdige, benadering op dit punt is te vinden in de geschriften van Ludwig Gumplowitz: 'Die Sociologische Staatsidee', (oorspronkelijke uitgave 1902, herdruk 1969, Scientia Verlag). (...) 'Kurz, in diesem sozialen Kampf, also in der Entwicklung des Staates bedeutet das Individuum so viel wie nichts - nur die Soziale Gruppe kommt in Betracht' (...); pag. 67.
- (2) R. Nozick, Anarchy, State and Utopia, hfdst. 2: The State of nature, pag. 10-25. Basic Books, New York, 1974.
- (3) Emil Durkheim: Professional ethics and civil morals, Lecture IV, civil morals, definition of the state. Routledge and Kegan, London, 1956.
- (4) Emil Durkheim: Civil morals, Lecture IV, pag. 49 tot en met 51, 1956.
- (5) Eenzelfde geluid viel te beluisteren in de slotlezing die dr. J. den Uyl uitsprak op de conferentie: 'Sturing van de samenleving' op 25 oktober 1985 aan de Rijksuniversiteit Leiden.
- (6) '(...) Het behoort tot de wezenskenmerken van ons constitutioneel bestel dat daarin verschillende politieke partijen optreden, die elk hun eigen visie op het economisch beleid hebben en die elk zich in het bijzonder bepaalde daarbij in het geding zijnde belangen aantrekken', pag. 24, in: Wetgeving en economische crisis: Crisis in economische wetgeving ? (inaugurale) rede van mr. L.A. Geelhoed, februari 1985.



## Noten

- (7) Zie: Berichten Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, 1984-1987. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (8) De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR) publiceerde, naast 9 zogenaamde achtergrondstudies, de volgende 4 rapporten:
  - Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur, 's-Gravenhage, oktober 1979.
  - Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden, Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.
  - Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.
  - Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1981.
- (9) Een belangrijke inspiratiebron hiervoor is het werk van D. Easton: A systems analysis of political life. New York, 1965.
- (10) Zie: R.J. in 't Veld en W.J.M. Kickert; Rijksdienst: één of duizend bloemen, in: Bestuurswetenschappen 1981, pag. 400-411.  
En: K. Langerwerf; Afstemmen en afwegen in het overheidsbeleid, de inter- en bovensectorale invalshoek in het binnenlands bestuur (hoofdstuk 9), in: J. Rieken en J. Baaijens: Overheid, wat nu? Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.
- (11) Een gelijksoortige analyse treffen we aan in: W.I. Jenkins; Policy analysis. A political and organisational perspective, Hoofdstuk 2: The mechanics of policymaking: A view from within the black box, pag. 46 tot en met 86. Martin Robertson, London, 1978.
- (12) Dr. A.J.G.M. Bekke, Coördinatie en Interorganisatiebetrekkingen, hfdst. 6, pag. 72-87, in: De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos? Redactie: dr. J. Kooiman, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1979.
- (13) Zie: Mr. L.A. Geelhoed: De Interveniërende Staat: aanzet voor een instrumentenleer, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983.  
De interventiestaat, redactie: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn, Boom, Meppel, 1984.
- (14) J.A.A. van Doorn. Inleiding: autonomie van de interventiestaat. pag. 9-24. In: De Interventiestaat, redactie J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn, Boom, Meppel, 1984.
- (15) Zie voor een lucide commentaar op deze ontwikkeling: prof. mr. H. van Maarseveen: Rechtsorde en chaos, in: Nederlands Juristen Blad, 4-1-1986, aflevering 1.
- (16) Zie: Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid, onder redactie van: J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin, I.T.H.M. Snellen. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- (17) De rechtsstaatgedachte krijgt vooral in de 19e eeuw haar beslag en steunt op het uitgangspunt dat de macht van de overheid en de gelding van de staat dienen te berusten op een afspraak die op grond van verdragsconstructies de betrekkingen binnen een staat onderwerpen aan een gezamenlijk vastgestelde regel.  
Zie: Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, prof. mr. C.W. van der Pot (bewerkt door mr. A.M. Donner), de rechtsstaat, pag. 144-148, 10e druk, 1977. W.E.J. Tjeenk-Willink, Zwolle.

## Noten

- (18) Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, maart 1984, T.K.-1983-1984, 1793, nr. 9, pag. 11-17, respectievelijk paragraaf 2.1.2.: wetgeving en overheidsbeleid; paragraaf 2.1.3.: wetgeving en maatschappij.
- (19) Deregulering van overheidsregelingen, 1984, pag. 15.
- (20) Zie ook: P. de Haan, T.H.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, Instrument en waarborg, hoofdstuk III, pag. 109 e.v., Kluwer, Deventer 1981.
- (21) C.J.M. Schuyt, Ongeregeld heden, naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat (inaugurale rede). Samsom, Alphen aan de Rijn, 1982, pag. 15/16.
- (22) Zie ook: H.R. van Gunsteren, Wie in zijn graf ligt, maakt geen fouten meer. Een interventie te ontwikkelen door ambtenaren. Beleid en Maatschappij 1984/6, pag. 159-163.
- (23) Mr. L.A. Geelhoed, Wetgeving en economische crisis; crisis in economische wetgeving ? (inaugurale rede). Samsom, Alphen aan de Rijn, 1985, pag. 10.
- (24) De overige zes aspecten die Geelhoed in het kader van de coördinatievereiste behandelt zijn:
  - economische wet en regelgeving dient de structuur van de volkshuishouding, alsmede de omgeving waarin zij functioneert, te weerspiegelen (paralleliteit van economische wetgeving en economische structuur);
  - het aantal op elkaar af te stemmen wettelijke of pseudo-wettelijke ingrepen moet beperkt blijven;
  - de met elkaar in samenhang gebrachte overheidsinterventies moeten hun samenhang kunnen bewaren wanneer zij op de markt werken, dat wil zeggen anticiperen op reacties van marktdeelnemers;
  - de verenigbaarheid van economische doeleinden en juridische middelen;
  - besluitvorming;
  - handhaving.

Aan het eind van zijn betoog stelt Geelhoed voor om deze zeven aspecten te beschouwen als criteria om de herziening van economische wetgeving gestalte te geven (pag. 28).
- (25) Zie: O.E. Williamson, Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization, pag. 1-19, The Free Press, New York, 1975.
- (26) Zie: S.B. Bacharach en E.J. Lawler, Bargaining Power, tactics and outcomes, hoofdstuk 1: Critique of bargaining theory. Jossey-Bas, 1981.
- (27) Zie bijvoorbeeld de loonmaatregelen die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan nemen in het kader van de Wet op de loonvorming uit 1970.
- (28) 'Het leervermogen van de overheid', H.R. van Gunsteren, in: Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing, H.A.P. Bovens, W.J. Witteveen (red.), pag. 53-74, Tjeenk-Willink, Zwolle, 1985.
- (29) H.E. Aldrich, Organizations and environments. Prentice-Hall, 1979.
- (30) Zie bijvoorbeeld: De (provinciale) overheid: meer markt minder overheid, prof. dr. Th.A. Stevers, in: J.G.P. Rieken, J.M.J. Baaijens (redactie), De provincie als bestuurlijk midden, Van Loghum Slaterus, 1984. In deze lezing spreekt Stevers over het marktmodel voor de overheid: meer vrijheid en minder gelijkheid, pag. 188 e.v.



## Noten

- (31) G.J. Stigler, *The citizen and the state, essays on regulations, The theory of economic regulation*, pag. 114-141, Chicago Press, 1975.
- (32) P. den Hoed, W. Salet, H. van der Sluijs, *Planning als onderneming; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*, V. 34, 's-Gravenhage, 1983.
- (33) *Planning als onderneming*, 1983, pag. 154.
- (34) Zie bijvoorbeeld: *Planning en beleid*, verslag van het symposium, *Planning als onderneming*, op 2 mei 1984. WRR-V.43, zie de pre-adviezen van L.A. Geelhoed en van prof. dr. H. Daudt.
- (35) Zie:
  - A.F.P. Wassenberg, *Dossier RSV - Schijnbewegingen van de industriepolitiek*, Stenfort Kroese, Leiden 1983.
  - *Eindverslag Parlementaire Enquêtecommissie RSV, plus bijlagen, Staatsuitgeverij*, 's-Gravenhage 1984.

### Noten bij hoofdstuk 4

- (1) J.M.J. Baaijens, W. Nuyens, P. Kamphuis, *Evaluatie Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, februari 1985.
- (2) J.M.J. Baaijens, J.H.T.H. Andriessen, *Wetsevaluatie, doel, betekenis, aanpak*. IVA Tilburg, 1983.
- (3) H.B. Winter, M. Scheltema, M. Oosting, *Evaluatie van Wetgeving*, pag. 8. Groningen, 1988.
- (4) Zie: mr. drs. M. Oosting, 'De veelzijdigheid van wetsevaluatie', hoofdstuk 4, pag. 29-47. In: *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*, onder redactie van: J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin, I.Th.M. Snellen. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1987.
- (5) Zie: J.H. Polak, 'Over herkomst en resultaten van opdrachten voor wetsevaluatie', hoofdstuk 2, pag. 5-9. In: *Andriessen en anderen*, 1987.
- (6) Voor wat de herkomst van het model betreft kan verwezen worden naar:  
D. Easton: *A systems analysis of political life*. John Wiley and Sons, New York, 1965.  
In verband met het 'input/output denken', en W.I. Jenkins: *Policy analysis. A political and organisational perspective*. Martin Robertson, London, 1978. In verband met de relatie beleid en organisatie.

### Noten bij hoofdstuk 5

- (1) *Interimnota Inkomensbeleid*. Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13399, nrs. 1-2, mei 1975.
- (2) Zie: M.G. Rood: *Van loonpolitiek tot budgetpolitiek*, In: M. Bovens en W. Witteveen, 'Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing', Tjeenk Willink, Zwolle, 1985.
- (3) *Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid van januari 1974*.
- (4) CBS-publicatie M-13, *Inkomens vrije beroepsbeoefenaars*, 1972, Heerlen, 1981.

## Noten

- (5) Zie: Tweede Kamer, 1977-1978, nr. 14899, nr. 2.
- (6) Zie: Tweede Kamer, 1978-1979, nr. 15420, nr. 2.
- (7) Zie: Tweede Kamer, 1979-1980, nr. 15994, nr. 2.
- (8) Zie: Tweede Kamer, 1979-1980, nr. 15994, nr. 3.
- (9) Zie: Tweede Kamer, 1979-1980, nr. 15899, nr. 26.
- (10) Zie: Tweede Kamer, 1980-1981, nr. 16712, nr. 6.
- (11) Zie Tweede Kamer, 1980-1981, nr. 16712, nr. 1-4.
- (12) Wet van 22 mei 1981, houdende Tijdelijke Wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars, Staatsblad, 1981, 423, artikel 3.
- (13) SER-adviesaanvraag Raamwet Inkomensvorming; juni 1979.
- (14) Zie W. Nuyens en J.M.J. Baaijens: Inkomensbeleid voor medici, Gezondheid en Samenleving, jrg. 7, no. 2, 1986.

### Noten bij hoofdstuk 6

- (1) Zie ook: H. 't Hart: De casestudy als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen. In: Acta Politica, 1985, 20 (3).
- (2) Een theoretisch voorbeeld van een dergelijke analyse: Linking structure to action: an exchange network analysis. K.S. Cook, paper presented at the XI World Congress of Sociology, August 17-27, 1986, New Delhi India.
- (3) Zie voor een nadere beschouwing over het vrije beroep; J. Baaijens, L. Kik: Toetredingsreguleringen bij vrije beroepen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, januari 1982.

### Noten bij hoofdstuk 7

- (1) Zie: W. Nuyens en J.M.J. Baaijens: Inkomensbeleid voor medici. In: Gezondheid en Samenleving, jrg. 7, no. 2, 1986, pag. 95-102.
- (2) Zie voor een uitvoerige beschouwing over dit aspect: Th. van der Krogt, Professionalisering en collectieve macht, een conceptueel kader. VUGA, 1981 (Proefschrift).
- (3) R.K. Merton, Functions of the professional association, hoofdstuk 7 in: Social Research and the practicing professions. University Press of America, 1982.

### Noten bij hoofdstuk 8

- (1) Zie ook: drs. M.P. van der Hoek: Inkomensverdeling, theorie en beleid: paragraaf 5.3.2. Het prijs-/inkomensbeleid met betrekking tot vrije beroepsbeoefenaren, pag. 138-145, Stenfert Kroese, B.V. Leiden/Antwerpen, 1985.
- (2) P.B. Lehning: Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid (proefschrift), uitgave Eburon, Delft, 1986.
- (3) Zie onder meer: M.G. Rood: Van loonpolitiek tot budgetpolitiek. In: M. Bovens en W. Witteveen, Het schip van Staat; beschouwingen over recht, staat en sturing, pag. 162-178. Tjeen Willink, Zwolle, 1985.



## Noten

- (4) Zie: Memorie van Toelichting, Kamerstukken nr. 16712, nr. 1-4, 1980-1981.
- (5) Zie onder andere: J. Baaijens, L. Kik; Toetredingsreguleringen bij vrije beroepen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1982.
- (6) Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19401, nr. 2 (nr. 2 Herdruk), Voorstel van Wet Inkomens vrije beroepsbeoefenaars.
- (7) Zie ook: Prof. dr. W. Albeda, Einde van het inkomensbeleid ?, in: Economische Orde en Beleid: twintig jaar sociaal-economisch beleid Kluwer, Deventer, 1985.
- (8) Artikel 11 WIVB wijzigt niet alleen artikel 1 van de Wet economische mededinging, maar voegt ook een nieuw artikel 1a toe. Daarin worden de beroepen opgesomd die onder de WEM vallen. Tevens kunnen door een AMvB andere vrije beroepen worden aangewezen.

### Noten bij hoofdstuk 10

- (1) J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), De Interventiestaat; Boom, Meppel, 1984. Hoofdstuk 1: Anatomie van de interventiestaat; J.A.A. van Doorn (pag. 12).
- (2) W.I. Jenkins: Policy Analysis. Martin Robertson, London, 1978.  
Zie onder andere hoofdstuk 1: Policy and policy analysis, problems and approaches.
- (3) Klassieke voorbeelden zijn:
  - J.S. Mill, Principles of Political Economy. Harmondsworth, Penguin Books, 1985.
  - H. Spencer, the Study of Sociology. London, 1874, The international scientific series.
  - J. Bentham, The collected works, Athlone Press, 1968.
- (4) - N. Smelser: The theory of collective behaviour. Routledge & Kegan, 1951.
  - T. Parsons en Smelser, N.: Economy and Society. Routledge & Kegan, 1956.
  - M. Olson: The logic of collective Action. Public Goods and the theory of groups. Harvard Press, 1971.
  - M. Olson: The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities. Yale University Press, 1982.
- (5) J.E. Andriessen: Economie in theorie en praktijk. Elsevier, Amsterdam, 1983. Vergelijkbare definities treft men aan in de handboeken van:
  - P. Samuelson, Handboek Economie, Utrecht, Het Spectrum, 1978.
  - R.G. Lipsey and P.O. Steiner: Economics, pag. 5/6, Harper & Row, 1972.
- (6) D.C. Mueller, Public Choice. Cambridge University Press, 1979, reprint 1981.
- (7) J.J. Klant; Filosofie van de economische wetenschappen, hoofdstuk 1 en verder. Martinus Nijhoff, Leiden, 1987.
- (8) D.C. Mueller, 1979, pag. 11 tot 19, respectievelijk pag. 173.
- (9) D.C. Mueller, 1979, pag. 173.
- (10) J. van den Doel: Democratie en welvaartstheorie, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1978, 2e druk.
- (11) J. van den Doel, 1978, o.c. pag. 57.
- (12) J. van den Doel, 1978, o.c. pag. 19.

## Noten

- (13) J. van den Doel, 1978, o.c. pag. 37.
- (14) J. van den Doel, 1978, pag. 65.
- (15) J. van den Doel, 1978, pag. 65.
- (16) M. Olson, *The logic of collective Action, Public goods and the theory of goods*. Harvard University Press, 1965, 1971, 1977.
- (17) M. Olson, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, 1982, pag. 18.
- (18) Zie onder andere:
  - C.E. Lindblom; *Politics and Markets, The world's political economic systems*, Basic Books, New York, 1977.
  - V. Ostrom and E. Ostrom: *Public choice: a different approach to the study of Public Administration*. *Public Administration Review*, April 1971.
  - J. Sinden and A. Worrel: *Unpriced values, decisions without market prices*. Wiley and Sons, 1979.
- (19) K.J. Arrow, *Social choice and individual values*, New York; John Wiley & Sons, 1951 (revised edition, 1963).
- (20) J. van den Doel, 1978, o.c. pag. 115.
- (21) M. Olson: *The logic of collective action, Public goods and the theory of groups*. Harvard 1977.
- (22) M. Olson: *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*, Yale University Press, 1982.
- (23) G.W.J. Hendrikse en H. Schreuder: *Economische organisatietheorieën*. *Economisch Statistische Berichten*, 2-9-1987, 72e jrg, nr. 3621, pag. 810-815.
- (24) O.E. Williamson: *Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications*. Free Press, New York, 1975.
- (25) O.E. Williamson: *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York, 1985.
- (26) O.E. Williamson: *Transaction cost economics; the governance of contractual relations*, *The journal of Law and Economics*, no. 22, pag. 233-261, 1979.
- (27) A. Hoogerwerf: *Politologie, begrippen en problemen*; pag. 39, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1979, 2e druk.
- (28) A. Hoogerwerf, 1979, pag. 42.
- (29) A.F. Bentley: *The process of Government*, Cambridge. Belknap press of Harvard University Press, 1967, first published 1908.
- (30) B.M. Mitnick: *The political Economy of Regulation*. Columbia Press, New York 1980, hoofdstuk III.
- (31) M. Fainsod: *Some reflections on the nature of the regulatory process*. *Public policy*, in C.J. Friedrich and E.S. Mason, eds., Harvard University Press, 1980.
- (32) D.B. Truman: *The Governmental process*, first edition Knopf, 1951, edition 1971.



## Noten

- (33) M. Olson: *The logic of collective action*, 1977, 7e druk, pag. 122.
- (34) J.A.A. Van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.): *De stagnerende verzorgingsstaat*, Mepel/Amsterdam, 1978.
- (35) E. Salisbury: *An Exchange theory of Interest groups*, *Mid West Journal of Political Science*, volume XIII, no. 1, february 1969. pag. 1-32.
- (36) J.A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, 1942 (1954).
- (37) Zie bijvoorbeeld: S.R. Waldman: *Foundations of political action. An exchange theory of politics*, Boston, Little Brown, 1972.
- (38) P.B. Lehning: *Politieke Orde en Rawlsiaanse rechtvaardigheid*, Deel I, een bedreigde politieke orde, hoofdstuk 1, pag. 1-6, Amsterdam, 1986.
- (39) Dr. B. Peper (redactie): *de Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering*, universitaire Pers Rotterdam, 1973, met name hoofdstuk 9: *De Nederlandse arbeidsverhoudingen; coalitiemodel in wording*.
- (40) Ir. Th. Quené: *Belangengroepen en democratie*, inleiding op het symposium van de Thorbeckevereniging op 31-8-1987.
- (41) R.A. Dahl: *Polyarchy, participation and opposition*. Yale University Press, 1971, pag. 2.
- (42) A. Wassenberg: *Neo-Corporatisme: de carrière en de schutkleuren van een begrip*, pag. 360. In: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser, *Corporatisme in Nederland*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1980.
- (43) G. Lehmbruch en P.C. Schmitter (editors), *Patterns of Corporatist Policy-making*, Sage modern politics series, 1982. Introduction: *Neo-Corporatism in Comparative Perspective*, G. Lehmbruch, pag. 5-6.  
 'We might define a fully 'corporatised' polity by the following characteristics.  
 1a Interest organizations are strongly co-opted into governmental decision-making (as measured by representation in advisory committees, procedures of 'remiss', 'vernehmlassung' or consultation and other appropriate indicators).  
 1b Large interest organizations (in particular, labour unions) are strongly linked to political parties (as measured by role cumulation, etc.) and take part in policy formation in a sort of functional division of labour.  
 2a Most interest organizations are hierarchically structured, and membership tends to be compulsory.  
 2b Occupational categories are represented by non-competitive organization enjoying a monopoly.  
 3 Industrial relations are characterized by strong 'concertation' of labour unions and employers' organizations with government'.  
 (..), pag. 5/6
- (44) A. Wassenberg: *Neo-Corporatism and the Quest for Control; the Cuckoo Game*, pag. 96. In: G. Lehmbruch & P. Schmitter, *Patterns of corporatist policy-making*, Sage Modern Politics Series, 1982.
- (45) A. Wassenberg, 1982.
- (46) H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser (redactie): *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en Democratie*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1980.

## Noten

- (47) Zie: G. Arendsen en A. Geul: Corporatisme, pag. 50 en 52, respectievelijk corporatisme als wijze van beleidsvorming en als staatsinterventie in de arbeidsverhoudingen. In: drs. T. Akkermans en drs. P.W.M. Nobelen (redactie): Corporatisme en verzorgingsstaat, Stenfert Kroese, Leiden 1983.
- (48) G. Arendsen en A. Geul, 1983, pag. 63/64.
- (49) J.D. Thompson: Organizations in Action, pag. 162. Mc.Graw-Hill, New York, 1967.
- (50) C.J. Lammers: Organisaties vergelijkenderwijs, pag. 57-251. Spectrum, Utrecht/Antwerpen 1983.
- (51) J.J.J. van Dijk: Netwerken van Organisaties in de gezondheidszorg, pag. 22, in: Th.M.A. van Keulen (red.), Netwerken van organisaties in de gezondheidszorg, Stafleu, 1984.
- (52) A. Godfroy: Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren (dissertatie), pag. 114, VUGA, 's-Gravenhage, 1981.
- (53) E.E. Können: Ziekenhuis Samenwerking fusie en regionalisatie. (dissertatie), pag. 133, 's-Gravenhage, 1984.
- (54) C.J. Lammers: Arbeidsverhoudingen vanuit een interorganisatieel perspectief, M & O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, 35e jg., mei/juni 1981, pag. 207-225.
- (55) A. Windig: Netwerk tussen overheid en ziekenhuis, (dissertatie) Groningen, bedrijfskundige uitgaven, 1987.
- (56) Astley en Van de Ven positioneren netwerkanalyse zodanig in een ordeningskwadrant dat analyses betrekking hebben op het macro-niveau (populations and communities of organizations) in combinatie met een voluntaristische oriëntatie van het menselijk (en dus ook groeps-)gedrag. Zie: W.G. Astley en A.H. van de Ven: Central perspectives and debates in organization theory, pag. 247, in Administrative Science Quarterly, no. 28, 1983 (pag. 245-273).
- (57) In deze zin behoort de 'cultuur' van een organisatie integraal tot het object van de organisatie-sociologie. Zie ook: A.C. Zijdeveld: 'Ambtelijke Cultuur in de verzorgingsstaat', In: Ambtelijke Cultuur en verandering van het openbaar bestuur. Geschriften voor de vereniging voor bestuurskunde, VUGA, 's-Gravenhage, 1985.
- (58) J. Rieken en J. Baaijens: Effectiviteit en Bestuur van organisaties, naar een politiek organisatiemodel, hoofdstuk 8, pag. 128 e.v.; VUGA, 's-Gravenhage, 1982. En ook:
  - G. Salaman and K. Thompson (editors): Control and Ideology in Organizations, met name hoofdstuk 5 tot en met 8, pag. 105-183. The Open University Press, 1980.
  - S. Clegg: The Theory of Power and organization, Routledge and Kegan Paul, London 1979.
  - G. Salaman: Class and the corporation (met name hoofdstuk 6, pag. 143-189), Fontana Paperbacks, 1981.
- (59) R. Mayntz: Intergovernmental implementation of environmental policy, pag. 203-210, In: K. Hanf en F. Scharpf (redactie); Interorganizational policymaking, limits to coördination and central control, Sage Publications, London and Beverly Hills, 1978.
- (60) Zie in dit verband de divisionaliseringsstrategie van grotere organisaties om bij toenemende omgevingscomplexiteit de flexibiliteit en slagkracht van de organisatie te vergroten. Onder andere H. Mintzberg: The structuring of organizations; Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall, 1979.



## Noten

- (61) Zie onder meer:
  - C. Marret: On the specification of interorganizational dimensions, in: *Sociology and Social Research*, no. 56, 1971. Auteur geeft een overzicht van met name de structuralistische I.O.studies in 5 fasen.
  - J.K. Benson: The interorganizational network as a political economy, in: *Administrative Science Quarterly*, no. 10, 1975. De actor-benadering bij uitstek.
  - E.L. Berg: Omgangsvormen tussen organisaties, In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, 1979.
  - A. Godfroy: Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren, VUGA, 's-Gravenhage, 1981. Met name hoofdstuk 4, paragraaf 6.4., interactie-typen in situaties van interdependentie tussen organisaties, pag. 155 e.v.
  - E.E. Können: Ziekenhuis Samenwerking Fusie en Regionalisatie, met name hoofdstuk 4, I.O. betrekkingen in de gezondheidszorg als spelsituaties, pag. 79 e.v. 's-Gravenhage, 1984.
- (62) F.W. Scharpf: *Interorganizational Policy Studies: Issues, concepts and perspectives*, Hoofdstuk 13 in: K. Hanf en F. Scharpf, 1978.
- (63) G. Lehbruch: Concertation and the structure of corporatist networks, hoofdstuk 3 in: *Order and conflict in contemporary capitalism, studies in the political Economy of Western European Nations*, edited by J.H. Goldthorpe, Clarendon Press-Oxford, pag. 74, 1984.
- (64) Zie: C. Offe: The attribution of public status to interest groups: observations on the West German Case, pag. 123-158, In: *Organizing interests in Western Europe, pluralism, corporatism and the transformation of politics* (edited by S. Berger), Cambridge University press, 1981.
- (65) Zie bijvoorbeeld: J.R. Lincoln: Intra- (en inter) organizational networks, pag. 8, In: *Research in the Sociology of organizations*, volume 1, 1981 (edited by S.B. Bacharach). Jai Press, London.
- (66) Prof. drs. J.B.M. Edelman Bos: Structureren en managen bij de overheid: behoefte aan een nieuw bestuurlijk elan, pag. 321-333, in: *Maandblad voor Accountancy en bedrijfshuishoudkunde*, nr. 718, september 1983.
- (67) Zie onder andere: S.B. Bacharach en E.J. Lawler, *Power and Politics in organizations*, hoofdstuk 1, pag. 1-10. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1980.
- (68) Dr. J.M. Kickert en dr. F.A. van Vught, Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing, pag. 219. In: *Netwerken rond het openbaar bestuur*. Congrespublicatie 1983 onder redactie van prof. dr. A.J.G.M. Bekke en prof. dr. U. Rosenthal. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1984.
- (69) Dr. J.M. Kickert en dr. F.A. van Vught (1983), pag. 222.
- (70) Zie ook: J.M. Pennings: *Inter locking Directorates*. Hoofdstuk 6: Impact of Inter-locking organisational effectiveness, pag. 136 e.v. Jossey-Bass Publishers, 1980.
- (71) R.U. Hall, J.P. Clark, P.C. Giordano, P.V. Johnson, M. van Roekel: Patterns of Interorganizational relationships, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, sept. 1977, pag. 457-474.
- (72) J.A. Raebbin: A policy output model of interorganizational relations. In: *Organizational Studies*, 1982, 3/3, pag. 243-267.

## Noten

- (73) Een interessante bespreking van deze verschijnselen vinden we in: C.W. Vroom: *Bureaucratie, het veelzijdige instrument van de macht. Een voorstel tot herordening van de organisatiesociologie*. Alphen aan de Rijn, Samsom, 1980.
- (74) Zie bijvoorbeeld in: J. Rieken en J. Baaijens: *Effectiviteit en Bestuur van organisaties; naar een politiek organisatiemodel*, hoofdstuk 8: Hedendaags Taylorisme, variaties op het thema: de organisatie als beheersinstrument, pag. 128-143, VUGA, 's-Gravenhage, 1982.
- (75) Dr. A.J.A. Godfroy: *Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren*, pag. 93, VUGA, 's-Gravenhage 1981.
- (76) Genoemd door G.A. Akerlof in: *The economics of social customs, of unemployment may be one consequence*. *Quarterley journal of Economics*, no. 95, 1980, pag. 749-775.
- (77) J.W. Meyer, B. Rowan: *Institutionalized Organisations: Formal structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, volume 83, no. 2, september 1977, pag. 340-363.
- (78) G.E. Swanson: *An organizational analysis of collectivities*, *American Sociological Review*, no. 36, August 1971, pag. 607-624.
- (79) R. Knegt: *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening, participerende observatie bij een sociale dienst*. Groningen, 1986.
- (80) R.E. Goodin: *Political Theory and Public Policy*, Hoofdstuk 4: *Institutional framework: loose laws*, pag. 60 e.v. Chicago Press, 1982.
- (81) W.I. Jenkins: *Policy Analysis, a political and organizational perspective*. Hoofdstuk 2: *The mechanics of Policy Making: a view from within the black box*; pag. 62-83. Martin Robertson, London, 1978.
- (82) Zie ook: drs. A.J.J.A. Maas, prof. dr. J. Kooiman: *Departementen onder druk, onderzoek naar knelpunten in het functioneren van de departementale organisatie*, CHR-achtergrondstudie no. 2. Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1981.
- (83) R. Mayntz: *Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy Process*. Hfdst. 6, pag. 114-125, in: G. Hofstede en M.S. Kassem (redactie). *European Contributions to organization Theory*. Van Gorcum Assen, Amsterdam, the Netherlands, 1976.
- (84) C. Offe: *The Attribution of public status to interest groups: observations on the West German case*, pag. 123-157, in: *Organizing in Western Europe, pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. S. Berger (editor), Cambridge University Press, 1981.
- (85) C. Offe: 1981, pag. 127.
- (86) P. den Hoed, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs: *Planning als onderneming*. V34, 1983, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pag. 79-82.
- (87) C. Offe: 1981, pag. 137.
- (88) B.F. van Waarden: *Vervlechting van Staat en belangengroepen*; in: *Beleid en Maatschappij*, no. 5, 1987, pag. 172-184.



## Noten

### Noten bij hoofdstuk 11

- (1) A. Etzioni: 'The active Society', A theory of societal and political processes. London, 1968. In het bijzonder hoofdstuk 15: Societal mobilisation and societal change, pag. 387-423.
- (2) A. Etzioni: The active society', pag. 388.
- (3) A. Etzioni: The active society', pag. 393.
- (4) A. Oberschall, conflict and social movements, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973. Met name hoofdstuk IV en V (Mobilisation: the formation of conflict groups, en Mobilisation: participation in opposition movements, leaders and activists, opposition ideas).
- (5) A. Oberschall: 1973, pag. 102: 'Mobilisation refers to the process of forming crowds, groups, associations and organizations for the pursuit of collective goals'.
- (6) Zie: P.G. Klandermans, Participatie in een sociale beweging, hoofdstuk 2, Amsterdam, maart, 1983. Hierin wordt onder meer gesteld dat er tussen de doelen van een sociale beweging en de motieven van een participant geen directe psychologische relatie bestaat.
- (7) Th. van der Krogt: Professionalisering en collectieve macht, een conceptueel kader (VUGA 1981), pag. 91-174.
- (8) R. Michels: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart, 1925.
- (9) Robert Michels: Democratie en Organisatie, een klassieke theorie, Inleiding voor: J.A.A. van Doorn. Universitaire Pers, Rotterdam, 1969, pag. 17a.
- (10) Vergelijk de definitie van Aldrich: 'Organizations are goal directed, boundary maintaining activity systems'. Howard E. Aldrich: Organizations and Environments, (pag. 4), Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1979.
- (11) David B. Truman noemt de volgende aspecten met het oog op de organisatie van belangsgroepen:
  1. De formele organisatie is doorgaans een consequentie, en derhalve een maat voor een relatief hoge frequentie van interactie binnen een groep.
  2. Het bestaan van een formele organisatie in een groep suggereert een maat van permanentie of tenminste een verwachting dat het arrangement enige duurzaamheid bezit.
  3. Formele organisatie veronderstelt noodzakelijkerwijs acceptatie door de participanten van een bepaalde arbeidsverdeling. Dit betekent een bepaalde vorm van leiderschap, een verdeling van verantwoordelijkheden en tevens een methode om een bepaald (gewenst) beleid vast te stellen.
  4. Een bepaalde vorm van formele organisatie is in zekere zin een neerslag van gedeelde waarden binnen een groep, of althans een begin daartoe.Interessant bij deze vier punten van Truman is dat het begrip formele organisatie in vier betekenissen uiteen gelegd wordt, te weten:
  - gevolg van interacties = causale betekenis;
  - maat voor permanentie of duurzaamheid = structurele betekenis;
  - vorm van gedrag (leiderschap, verantwoordelijkheid) = gedrag;
  - waardenschepend = culturele betekenis.
- (12) Een interessante en uiterst complete studie in dit verband is het werk van Henry Mintzberg: the structuring of Organizations Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979.

## Noten

Met name zijn model van 'the Adhocracy' (pag. 431-467) kan gezien worden als een uitstekend voorbeeld van de integrale visie.

- (13) Dit vermogen tot het creëren van rationele strategieën staat geheel los van de vraag in hoeverre individueel gedrag binnen organisaties rationeel is ! Vergelijk: M. Crozier en E. Friedberg. *Actors and Systems, the politics of collective action*, pag. 17. *The actor and his strategy*. University of Chicago Press, 1980.
- (14) Een voorbeeld van een dergelijke analyse: drs. J.C. van Ham, drs. J. Pauwe, prof. dr. A.R.T. Williams, *De vakbeweging in Nederland: van leden naar klanten*. Economisch Statistische Berichten, 15 mei 1985, pag. 468-473.
- (15) Prof. dr. A.W.M. Teulings, *Ontwikkelingen binnen werknemersorganisaties, een organisatie-sociologische benadering*. Sociaal Maandblad Arbeid, November 1984, pag. 728.
- (16) Teulings, 1984, pag. 716.
- (17) V. Vanberg: *Markets and Organizations*, Mens en Maatschappij, nr. 53, 1978, pag. 264:
  - 1. While in markets the activities of the participants are coördinated by the mutual adjustment of separate (though independent); individual decisions, in collective action coördination is based upon a 'social decision', a central decision binding all the actors involved. Hence in collective action the question arises of how this social or collective decision is made.
  - 2. While the market exchange involves a direct connection between the individual actor's effort and his returns, in collective action that direct linkage is dissolved. Since the combined efforts of a set of actors bring about a common total product; the connection between individual effort and individual returns depends on how that common product is distributed among the actors involved. Hence, collective action poses a specific problem of social distribution, (--), and it poses specific problems with respect to the actors motivation for making specific individual efforts.
- (18) Zie ook: James S. Coleman; *Individual Rights and the state; A Review essay*. In: *American Journal of Sociology*, 1976, 84, pag. 428-442, Met name pag. 441.
- (19) In het proefschrift van dr. Th. van der Krogt: 'Professionalisering en collectieve macht' (VUGA, 's-Gravenhage, 1981), worden een aantal van deze strategieën omschreven. Zij worden ingedeeld naar de volgende hoofdcategorieën:
  - A. Strategieën gericht op kennis en kunde.
  - B. Strategieën gericht op de gebruikswaarde.
  - C. Strategieën gericht op de ruilwaarde.
  - D. Strategieën gericht op de collectieve machtspositie.
  - E. Strategieën gericht op de collectivisering van de belangenbehartiging (pag. 134).Zie ook: dr. A. Godfroy: *Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren* (VUGA; 's-Gravenhage, 1981), pag. 149 e.v.: over interdependentie, strategieën en interactie in netwerken van organisaties.
- (20) M.G. Carney: *the strategy and structure of collective action*, *Organization Studies*, 1987, no. 8, issue 4, pag. 341-362.

### Noten bij hoofdstuk 12

- (1) Voor een eerste aanzet voor het 'interactieve model', Zie: J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens: *Overheid wat nu ?* Van Loghum Slaterus, 1983



## Noten

- (2) Zie: Planning als Onderneming, P. den Hoed, W.G.M. Salet, H. van der Sluijs, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1983.
- (3) Een auteur die hier ruime aandacht voor heeft, is: U. Wilensky. Zie bijvoorbeeld zijn: *Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley, 1975.
- (4) Zie: A. Vicler: *Interessen, Gruppen und Demokratie*, J.C.B. Mohr/Paul Siebeck, Tübingen, 1986.
- (5) J.E. Keman: Het 'neo-korporatisme' als nieuwe politieke strategie, pag. 7-31, in: *Het neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie, crisisbeheersing met en (door) overleg ?*, Keman, Waldendorp, Braun (redactie), Amsterdam, 1985.

### Noten bij hoofdstuk 13

- (1) I.R. MacNail: *The new social contract. An inquiry into modern contractual relations*, Yale University Press, 1980.
- (2) A. Hoogerwerf (red.): *Succes en falen van Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn, Samsom, 1983.

### Noten bij hoofdstuk 14

- (1) Voor een kijk op de huisarts en zijn beroepsgroep biedt het proefschrift van dr. R. de Jonge, *De binnenkant van een professie*, Tilburg, 1988, een aardig inzicht.
- (2) Zie een besprekingsartikel van J. Goudsblom in: *De Gids*, nr. 718, 1970, over Etzioni's 'The active society'.
- (3) Horizontaal bestuur, onder redactie van mr. K. von Benda-Beekmann en prof. mr. A.J. Hoekema, *Recht der werkelijkheid*, 1987. VUGA, 's-Gravenhage.
- (4) Kantelende posities, arbeidsverhoudingen in een keertijd; prof. dr. W.H.J. Reynaerts, in: *Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners*, OSA-voorstudie nummer 5, juni 1985.
- (5) Reynaerts, 1985.
- (6) P.C. Schmitter: *Reflections on Neo-Corporatism*. In: G. Lehmbruch, P. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-making*. SAGE Publications, London, 1982.
- (7) Zie onder andere G.A. Wagner, *Overheid en bedrijven: nieuwe verhoudingen*, Harvard Holland Review, no. 2, 1985.
- (8) Pierre Lemieux. *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, met name hoofdstuk 3: *La liberté engendre l'ordre*, en hoofdstuk: *Conclusion, L'Etat minimal*, Presses Universitaires de France, 1983.
- (9) Zie ook: *Inkomensbeleid 1988*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20210, nummer 1-2, pag. 64.

# Literatuur

- Akerlof, G.A.,  
The economics of social customs, of unemployment may be one consequence. *Quarterly Journal of Economics*, no. 95, 1980.
- Albeda, W.,  
Einde van het inkomensbeleid ?, in: *Economische orde en beleid: twintig jaar sociaal-economisch beleid*, Kluwer, Deventer, 1985.
- Aldrich, H.E.,  
*Organizations and environments*, Prentice-Hall, New Jersey, 1979.
- Andriessen, J.E.,  
*Economie in theorie en praktijk*. Elsevier, Amsterdam, 1983.
- Andriessen, J.H.T.H., J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin, I.T.H.M. Snellen,  
*Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*. W.E.J. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1987.
- Aquina, H.J.,  
Beleidsovereenkomsten in de praktijk. *Bestuur*, nr. 6, 1983, pag. 22-24.
- Arendsen, G. en A. Geul,  
Corporatisme, hoofdstuk 5, in: drs. T. Akkermans en drs. P.W.M. Nobelen (redactie): *Corporatisme en verzorgingsstaat*, Stenfert Kroese, Leiden, 1983.
- Arrow, K.J.,  
*Social choice and individual values*, New York, John Wiley & Sons, 1951 (revised edition, 1963).
- Arts, W.A.,  
Eerlijk delen, over verdelende rechtvaardigheid en inkomensbeleid Kobra, Amsterdam, 1984.
- Astley, W.G., A.H. van de Ven,  
Central perspectives and debates in organization theory, *Administrative Science Quarterly*, no. 28, 1983.
- Baaijens, J., L. Kik,  
Toetredingsreguleringen bij vrije beroepen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, januari 1982.
- Baaijens, J.M.J., J.H.T.H. Andriessen,  
Wetsevaluatie, doel, betekenis, aanpak. IVA, Tilburg, 1983.
- Baaijens, J.M.J., W. Nuyens, P. Kamphuis,  
Evaluatie Tijdelijke Wet Normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, februari 1985.
- Bacharach S.B. and E.J. Lawler,  
*Power and Politics in organizations*. Jossey-Bass, San Francisco, 1980.
- Bacharach, S.B. and E.J. Lawler,  
*Bargaining Power, tactics and outcomes*. Jossey-Bas, San Francisco, 1981.
- Barney, J. en W.G. Ouchi (editors),  
*Organizational Economics*. Jossey-Bass, California, 1987.
- Bekke, A.J.G.M.,  
*Duurzaamheid en verandering in organisaties*, Universitaire Pers, Rotterdam, 1976.
- Bekke, A.J.G.M.,  
Coördinatie en Interorganisatiebetrekkingen, hfdst. 6, in: *De verzorgingsstaat: bestuurlijk een chaos ?* Redactie: dr. J. Kooiman, Samsom, Alpen aan de Rijn, 1979.



## Literatuur

- Bekke, A.J.G.M. en prof. dr. U. Rosenthal,  
Netwerken rond het openbaar bestuur. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1984.
- Bekke, A.J.G.M.,  
Isolément van het openbaar bestuur, over maatschappelijke inbedding van de overheid. Inaugurale rede. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1984.
- Benda-Beckmann, mr. K. von, en prof. mr. A.J. Hoekema,  
Recht der werkelijkheid, nr. 2, VUGA, 's-Gravenhage, 1987.
- Benson, J.K.,  
The interorganizational network as a political economy, in: *Administrative Science Quarterly*, no. 10, 1975..
- Bentham, J.,  
The collected works, Athlone Press, 1968.
- Bentley, A.F.,  
The process of Government, Cambridge. Belknap press of Harvard University Press, 1967, first published 1908.
- Berg, E.L.,  
Omgangsvormen tussen organisaties, In: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, 1979.
- Berger, S. (editor),  
Organizing interests in Western Europe, pluralisme, corporatism, and the transformation of politics. Cambridge University Press, 1981.
- Berichten,  
Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, 's-Gravenhage, 1984-1987.
- Beus, J.W. de, J.A.A. van Doorn (redactie),  
De Interventiestaat, Boom, Meppel, 1984.
- Bovens, M.A.P. en W.J. Witteveen (redactie),  
Het schip van staat. Beschouwingen over recht, Staat en Sturing. Tjeenk-Willink, Zwolle 1985.
- Bovens, M.A.P., W. Derksen en W.J. Witteveen (redactie),  
Rechtsstaat en Sturing. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- Carney, M.G.,  
The strategy and structure of collective action, *Organization Studies*, nr. 8, pag. 341-362, 1987.
- Clegg, S.,  
The Theory of Power and organization, Routledge and Kegan Paul, London, 1979.
- Coleman, J.S.,  
Individual rights and the state; a review essay. In: *American Journal of Sociology*, 84, 1976.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst:  
Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie Hoofdstructuur, 's-Gravenhage, oktober 1979.  
Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden, Rapport nummer 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.  
Elk kent de laan, die derwaarts gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.  
Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1981.
- Commons, J.R.,  
The economics of collective action. The University of Wisconsin Press, 1970.
- Cook, K.S.,  
Linking structure to action: an exchange network analysis. Paper presented at the XI World Congress of Sociology, August 17-27, 1986, New Delhi, India.
- Crouch, C.,  
Trade unions: the logic of collective action. Fontana paperbacks, 1982.
- Crozier, M., en E. Friedberg,  
Actors and Systems, the politics of collective action, University of Chicago Press, 1980.

## Literatuur

- Dahl, R.A.,  
Polyarchy, participation and opposition. New Haven, Yale University Press, 1971.
- Delden, A.Th.J. van, J. Kooiman,  
Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Wetenschappelijke Raad voor het  
regeringsbeleid. Nr. 41, 's-Gravenhage, 1983.
- Denters, B.,  
Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid. Enschede, 1987.
- Dijck, J.J.J. van,  
Beheersing van sociale ontwikkelingen. In: Beheersing van sociale ontwikkelingen:  
naar een sociaal ondernemingsbeleid, v. Dijck (redactie); Leiden, Stenfert Kroese,  
1981.
- Dijck, J.J.J. van,  
Organisatie in verandering. Universitaire pers, Rotterdam, 1972.
- Dijck, J.J.J. van,  
Netwerken van Organisaties in de gezondheidszorg. In: Th.M.A. van Keulen (redac-  
tie), Netwerken van organisaties in de gezondheidszorg, Stafleu, 1984.
- Doel, J. van den,  
Democratie en welvaartstheorie. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1978, 2e druk.
- Pot, mr. C.W. van der,  
(Bewerkt door mr. A.M. Donner), 10e druk, 1977, Tjeenk-Willink, Zwolle.
- Doorn, J.A.A. van, en C.J.M. Schuyt (redactie),  
De stagnerende verzorgingsstaat. Meppel-Amsterdam, 1978.
- Durkheim, Emil,  
Professional ethics and civil morals, Lecture IV, civil morals, definition of the state,  
Routledge and Kegan, London, 1956.
- Easton, D.,  
A systems analysis of political life. John Wiley & Sons, New York, 1965.
- Edelman Bos, J.B.M.,  
Structureren en managen bij de overheid: behoefte aan een nieuw bestuurlijk elan, in:  
Maandblad voor Accountancy en bedrijfsshuishoudkunde, nr. 718, september 1983.
- Eindverslag Parlementaire Enquêtecommissie RSV,  
Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.
- Etzioni, A.,  
'The active Society', A theory of societal and political processes, Free Press, New  
York, 1968.
- Fainsod, M.,  
Some reflections on the nature of the regulatory process. Public policy, C.J.  
Friedrich and E.S. Mason (editors), Harvard University Press, 1980.
- Geelhoed, mr. L.A.,  
De Intervenierende Staat: aanzet voor een instrumentenleer, Staatsuitgeverij,  
's-Gravenhage, 1983.
- Geelhoed, mr. L.A.,  
Wetgeving en economische crisis; crisis in economische wetgeving ? (Inaugurale  
rede), Samsom, Alphen aan de Rijn, 1985.
- Godfroy, A.,  
Netwerken van organisaties, strategieën, spelen, structuren, (dissertatie), VUGA,  
's-Gravenhage, 1981.
- Goldthorpe, J.H. (editor),  
Order and conflict in contemporary capitalism, studies in the political economy of  
western european nations. Clarendon Press-Oxford, 1984.
- Goodin, R.E.,  
Political Theory and Public Policy, The University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- Goudsblom, J.,  
Over E. Etzioni's 'The active society'. De Gids, nr. 718, 1970.
- Gruchy, A.G.,  
Law, politics and institutional politics. Journal of economic issues. Vol. VII, nr. 4,  
december 1973, pag. 623-643.



## Literatuur

- Gumplowitz, L.,  
Die Sociologische Staatsidee, (oorspronkelijke uitgave 1902, herdruk 1969, Scientia Verlag).
- Gunsteren, H.R. van,  
Wie in zijn graf ligt, maakt geen fouten meer. Een interventieel te ontwikkelen door ambtenaren. Beleid en Maatschappij, 1984, nr. 6.
- Gunsteren, H.R. van,  
Het leervermogen van de overheid. Lezing 3, in: Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing, M.A.P. Bovens, W.J. Witteveen (redactie), Tjeenk-Willink, Zwolle, 1985.
- Haan, P. de, T.H.G. Drupsteen, R. Fernhout,  
Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat, Instrument en waarborg, Kluwer, Deventer, 1981.
- Ham, J.C. van, J. Pauwe, A.R.T. Williams,  
De vakbeweging in Nederland: van leden naar klanten. Economisch Statistische Berichten, 15 mei 1985.
- Hall, R.U., J.P. Clark, P.C. Giordano, P.V. Johnson, M. van Roekel,  
Patterns of Interorganizational relationships, in: Administrative Science Quarterly, vol. 22, sept. 1977.
- Hanf, K. en F. Scharpf (redactie),  
Interorganizational policymaking, limits to coördination and central control, Sage Publications, London and Beverly Hills, 1978.
- Hart, 't H.,  
De casestudy als methode van onderzoek naar besluitvormingsprocessen. In: Acta Politica, 1985, 20 (3).
- Hayek, F.A.,  
Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of Justice and political economy. Routledge and Kegan Paul, London, 1982.
- Hendrikse, G.W.J., H. Schreuder,  
Economische organisatie-theorieën. Economisch Statistische berichten, 2-9-1987.
- Hirsch Ballin, E.M.H.,  
Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat. In: M.A. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (redactie), W.E.J. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1987.
- Hoed, P. den, W. Salet, H. van der Sluijs,  
Planning als onderneming. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V. 34, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1983.
- Hoek, M.P. van der,  
Inkomensverdeling, theorie en beleid. Stenfert Kroese, Leiden-Antwerpen, 1985.
- Hoogerwerf, A.,  
Politologie, begrippen en problemen. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1979, 2e druk.
- Inkomens vrije beroepsbeoefenaars, 1972,  
CBS publicatie M-13, Heerlen, 1981.
- Interimnota Inkomensbeleid,  
Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13399, nrs. 1-2, mei 1975.
- Inkomensbeleid 1988,  
Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20210, nummer 1-2.
- Janssen, R., P. Kocken, J. van der Made (redactie),  
Externe adviesorganen in de gezondheidszorg. Het grijze circuit. De Tijdstroom, Lochem-Gent, 1987.
- Jenkins, W.I.,  
Policy analysis. A political and organisational perspective. Martin Robertson, London, 1978.
- Johnson, T.J.,  
Professions and Power. The Macmillan Press. London, 1977.
- Jonge, R. de,  
De binnenkant van een professie, Universitaire Pers, Tilburg, 1988.
- Kam, C.A. de, C.J. Wiebrens en F.G. van Herwaarden (redactie),  
Bouwstenen voor inkomensbeleid en sociale zekerheid. VUGA, 's-Gravenhage, 1987.

## Literatuur

- Kazemier, B.H.,  
De staat bij spinoza en hobbess. Leiden, 1951.
- Keizer, P.K. en J. Soeters (redactie),  
Economie, sociologie en psychologie: visies op integratie. Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1987.
- Keman, H., J. Waldendorp, D. Braun (redactie),  
Het Neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie. Krisisbeheersing met en (door) overleg ? Amsterdam, 1985.
- Kickert, J.M. en F.A. van Vught,  
Beleidsnetwerken en Maatschappelijke Besturing. In: 'Netwerken rond het Openbaar Bestuur; onder redactie van: prof. dr. A. Bekke, prof. dr. U. Rosenthal. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1984.
- Klant, J.J.,  
Filosofie van de economische wetenschappen. Martinus Nijhoff, Leiden, 1987.
- Klandermans, P.G.,  
Participatie in een sociale beweging, Amsterdam, VU, maart, 1983.
- Knegt, R.,  
Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening, Groningen, 1987.
- Können, E.E.,  
Ziekenhuis samenwerking fusie en regionalisatie. (Proefschrift), 's-Gravenhage, 1984.
- Krogt, Th. van de,  
Professionalisering en collectieve macht, een conceptueel kader. VUGA, 's-Gravenhage, 1981 (proefschrift).
- Lammers, C.J.,  
Organisaties vergelijkenderwijs. Spectrum, Utrecht/Antwerpen, 1983.
- Lammers, C.J.,  
Arbeidsverhoudingen vanuit een interorganisationeel perspectief, M & O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, 35e jg., mei/juni 1981, pag. 207-225.
- Langerwerf, K.,  
Afstemmen en afwegen in het overheidsbeleid, de inter-en bovensectorale invalshoek in het binnenlands bestuur, (hoofdstuk 9), in: J.G.P. Rieken en J.M.J. Baaijens: Overheid, wat nu ? Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.
- Lehmbruch G. & P.C. Schmitter (editors),  
Patterns of Corporatist Policy-making, Sage modern politics series, London, 1982.
- Lehning, P.B.,  
Politieke Orde en Rawlsiaanse Rechtvaardigheid (proefschrift), uitgave Eburon, Delft, 1986.
- Lemieux, P.,  
Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme, Presses Universitaires de France, 1983.
- Levine, M.J., E.C. Hagburg,  
Public Sector Labor Relations. West Publishing Company. Minnesota, 1979.
- Lincoln, J.R.,  
Intra- (en inter) organizational networks. In: Research in the Sociology of organizations, volume 1, 1981 (edited by S.B. Bacharach). Jai Press, London.
- Lindblom, C.E.,  
Politics and Markets, the world's political-economic systems, New York, Basic Books, 1977.
- Lipsey, R.G., P.O. Steiner,  
Economics (third edition). Harper and Row. New York, 1972.
- Maarseveen, H. van,  
Rechtsorde en chaos, in: Nederlands Juristen Blad, 4-1-1986, aflevering 1.
- Maas, A.J.J.A., J. Kooiman,  
Departementen onder druk, onderzoek naar knelpunten in het functioneren van de departementale organisatie, CHR-achtergrondstudie no. 2., Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.
- Machtigingswet  
Inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid, januari 1974.



## Literatuur

- MacNail, I.R.,  
The new social contract. An inquiry into modern contractual relations, Yale University Press, 1980.
- Marret, C.,  
On the specification of interorganizational dimensions, in: *Sociology and Social Research*, no. 56, 1971.
- Mayntz, R.,  
Conceptual Models of Organizational Decision-Making and their Application to the Policy Process. Hfdst. 6, pag. 114-125, in: G. Hofstede en M.S. Kassem (redactie). *European Contributions to organization Theory*. Van Gorcum Assen, Amsterdam, the Netherlands, 1976.
- Merton, R.K.  
Social research and the practicing professions (edited with an introduction by A. Rosenblatt, T.F. Giceryn). University of America, 1982.
- Meyer, J.W., B. Rowan,  
Institutionalized Organisations: Formal structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, volume 83, no. 2, september 1977, pag. 340-363.
- Michels, R.,  
Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart, 1925.
- Michels, R.,  
Demokratie en Organisatie, een klassieke theorie, Inleiding door: J.A.A. van Doorn. *Universitaire Pers*, Rotterdam, 1969.
- Mill, J.S.,  
Principles of political Economy. Harmondsworth, Penguin Books, 1985.
- Mintzberg, H.,  
The structuring of organizations, Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall, 1979.
- Mitnick, B.M.P.,  
The political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms. Columbia University Press, New York, 1980.
- Mueller, D.C.,  
Public Choice. Cambridge University Press, 1979, reprint 1981.
- Mijs, A.A.,  
Het ontstaan van de RIAGG's in Amsterdam: een sociologische studie naar de vorming en ontwikkeling van interorganisatiele verbanden in de gezondheidszorg. (proefschrift) Lisse, Swets en Zeitlinger, 1987.
- Naert, F.,  
De politieke economie van pressiegroepen; *Economisch Statistische Berichten*, no. 3439, 18-1-1984, pag. 56-61.
- Nijpels, E.H.T.M.,  
Superoperatie: de lange mars door de overheidsinstellingen, in *NRC-Handelsblad* van 31 augustus 1985.
- Nonet, P. and P. Selznick,  
Law and society in transition: toward responsive law. Harper Torchbooks, New York, 1978.
- Nozick, R.,  
Anarchy, State and Utopia. Basic Books, New York, 1974.
- Nuyens, W. en J.M.J. Baaijens,  
Inkomensbeleid voor medici, *Gezondheid en Samenleving*, jrg. 7, no. 2, 1986.
- Oberschall, A.,  
Social conflict and social movements, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1973.
- Offe, C.,  
The attribution of public status to interest groups: observations on the West German Case, pag. 123-158, In: *Organizing interests in Western Europe, pluralism, corporatism and the transformation of politics* (edited by S. Berger), Cambridge University press, 1981.
- Oliver, H.,  
Study of relationship between economic and political systems. *Journal of economic issues*, vol. VII, no. 4, december 1973, pag. 543-551.

## Literatuur

- Oosting, M.,  
De veelzijdigheid van wetsevaluatie, hoofdstuk 4, pag. 29-47. In: Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid, onder redactie van: J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin, I.Th.M. Snellen. Tjeenk-Willink, Zwolle, 1987.
- Olson, M.,  
The logic of collective action. Public goods and the theory of groups. Harvard University Press, 1971.
- Olson, M.,  
The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities. Yale University Press, 1982.
- Ostrom, V. and Ostrom E.,  
Public choice: a different approach to the study of a public administration. Public Administration Review, Marts, april 1971.
- Ouchi, W.G.,  
Markets, bureaucracies and clans, Administrative Science Quarterly, no. 25, pag. 129-140, 1980.
- Parsons, T. en Smelser, N.,  
Economy and Society. Routledge & Kegan Paul, London, 1956.
- Pennings, J.M.,  
Inter locking directorates. Origins and consequences of connections among organizations' board of directors. Jossey-Bass Publishers, 1980.
- Peper, B. (redactie),  
De Nederlandse arbeidsverhoudingen: continuïteit en verandering, universitaire Pers Rotterdam, 1973.
- Planning en beleid,  
Verslag van het symposium; Planning als onderneming, op 2 mei 1984. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V43, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984.
- Polak, J.H.,  
Over herkomst en resultaten van opdrachten voor wetsevaluatie, hoofdstuk 2, pag. 5-9. In: J.H.T.H. Andriessen, et.al., Tjeenk-Willink, Zwolle, 1987.
- Quené, ir. Th.,  
Belangengroepen en democratie, inleiding op het symposium van de Thorbeckevereniging op 31-8-1987.
- Raebín, J.A.,  
A policy output model of interorganizational relations. In: Organizational Studies, 1982, 3/3, pag. 243-267.
- Rawls, J.,  
A theory of justice. Oxford University Press, 1973.
- Reynaerts, W.H.J.,  
Kantelende posities, Arbeidsverhoudingen in een keertijd. In: Bespiegelingen over de toekomst van de sociale partners, OSA-voorstudie nummer 5, 's-Gravenhage, juni 1985.
- Rieken, J. en J. Baaijens,  
Effectiviteit en Bestuur van organisaties, naar een politiek organisatiemodel. VUGA, 's-Gravenhage, 1982.
- Rieken, J.G.P. en J.M.J. Baaijens,  
Overheid, wat nu? Een analyse van overheidsoptreden vanuit een interactieve beleidsbenadering. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1983.
- Rieken, J.G.P. en J.M.J. Baaijens,  
De provincie als bestuurlijk midden. Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1984.
- Rieken, J.G.P.,  
Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Kluwer, Deventer, 1985.
- Rood, M.G.,  
Van loonpolitiek tot budgetpolitiek. In: Bovens, M. en W. Witteveen, Het schip van Staat; beschouwingen over recht, staat en sturing, pag. 162-178, Tjeenk-Willink, Zwolle, 1985.



## Literatuur

- Salaman, G. and K. Thompson (editors),  
Control and Ideology in Organizations. The Open University Press, London, 1980.
- Salaman, G.,  
Class and the corporation. Fontana Paperbacks, 1981.
- Samuelson, P.A.,  
Handboek economie. Utrecht. Het Spectrum, 1978.
- Salisbury, E.  
An Exchange theory of Interest groups, Mid West Journal of Political Science, volume XIII, no. 1, february 1969, pag. 1-32.
- Schmitter, P.C.,  
Reflections on Neo-Corporatism. Hoofdstuk 9. In: G. Lehmbruch and P. Schmitter, Patterns of Corporatist Policy-making. Sage Publications, London, 1982.
- Schouten, D.B.J.,  
De sociaal-economische doelstellingen en hun ontwikkeling. In: Economische orde en beleid: Twintig jaren economisch beleid. SER, Jubileum uitgave, Kluwer, Deventer, 1985.
- Schumpeter, J.A.,  
Capitalism, Socialism and Democracy. New York, Harper and Row, 1942 (1954).
- Schuyt, C.J.M.,  
Ongeregeld heden, naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat (inaugurale rede), Samsom, Alphen aan de Rijn, 1982.
- Schuyt, C.J.M.,  
Tussen macht en moraal. Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1983.
- SER,  
Advies wetgeving inkomensvorming, Advies inzake een Raamwet op de inkomensvorming, inzake verlenging Wet tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten en inzake de wenselijkheid van een maximering van de vakantiebijslag, 's-Gravenhage, 18 februari 1983.
- SER,  
Advies inkomensvorming vrije beroepen, 's-Gravenhage, 15 februari 1985.
- Sinden, J. and Worrel, A.,  
Unpriced values, decisions without market prices. New York, Wiley and Sons, 1979.
- Smelser, N.,  
The theory of collective behaviour. Routledge & Kegan Paul, London, 1951.
- Spencer, H.,  
The study of sociology. London, 1874. The international scientific series.
- Stevens, Th.A.,  
In: J.G.P. Rieken, J.M.J. Baaijens (redactie), De provincie als bestuurlijk midden, Evenwicht tussen rijk, provincie en gemeente. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1984.
- Stigler, G.J.,  
Hoofdstuk 8: The theory of economic regulation, in: The citizen and the state. Essays on regulation. Chicago University Press, 1975.
- Swanson, G.E.,  
An organizational Analysis of Collectivities, American Sociological Review, no. 36, August 1971, pag. 607-624.
- Teulings, A.W.M.,  
Ontwikkelingen binnen werknemersorganisaties, een organisatie-sociologische benadering. Sociaal Maandblad Arbeid, November 1984, pag. 728.
- Thompson, J.D.,  
Organizations in action. Social science bases of administrative theory. Mc.Graw-Hill, New York, 1967.
- Thorelli, H.B.,  
Networks: between markets and hierarchies. In: Strategic Management Journal, vol. 7, 37-51, 1986.
- Tijdelijke Wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars,  
Staatsblad, 1981, 423, artikel 3.

## Literatuur

- Truman, D.B.,  
The Governmental process: political interests and public opinion. New York, first, edition Knopf, 1951, edition 1971.
- Vanberg, V.,  
Markets and organizations. Towards an individualistic theory of collective action. Mens en Maatschappij, nr. 53, 1978.
- Veld, R.J. in 't, en W.J.M. Kickert,  
Rijksdienst: één of duizend bloemen, in: Bestuurswetenschappen, no. 6, 1981, pag. 400-411.
- Verhallen, H.J.G., R. Fernhout, P.E. Visser (redactie),  
Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en Democratie, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1980.
- Vicler, A.,  
Interessen, Gruppen und Demokratie, J.C.B. Mohr/Paul Siebeck. Tübingen, 1986.
- Voorden, W. van,  
De CAO als integratiekader in het arbeidsbestel (inaugurale rede), Stenfert Kroese, Leiden, 1985.
- Vries, B. de,  
Hoe verder met het sociaal-economisch beleid ? in Economisch Statistische Berichten van 14 augustus 1985, no. 3518.
- Vroom, C.W.,  
Bureaucratie, het veelzijdige instrument van de macht. Een voorstel tot herordening van de organisatiesociologie. Samsom, Alphen aan de Rijn, 1980.
- Waarden, B.F. van,  
Vervlechting van Staat en belangengroepen (I); in: Beleid en Maatschappij, no. 5, 1987, pag. 172-184.
- Waarden, B.F. van,  
Vervlechting van Staat en belangengroepen (II). Wetgeving en zelfregulering. Beleid en maatschappij, no. 2, 1988, pag. 115 e.v.
- Wagner, G.A.,  
Overheid en bedrijven: nieuwe verhoudingen, Harvard Holland Review, no. 2, 1985.
- Waldman, S.R.,  
Foundations of political action. An exchange theory of politics. Boston, Little Brown, 1972.
- Wassenberg, A.F.P.,  
Neo-Corporatisme: de carrière en de schutkleuren van een begrip. In: H.J.G. Verhallen, R. Fernhout, P.E. Visser, Corporatisme in Nederland, Samsom, Alphen aan de Rijn, 1980.
- Wassenberg, A.F.P.,  
Neo-Corporatism and the Quest for Control; The Cuckoo Game. In: G. Lehmbruch & P. Schmitt, Patterns of corporatist policy-making, Sage Modern Politics Series, London, 1982.
- Wassenberg, A.F.P.,  
Dossier RSV - Schijnbewegingen van de industriepolitiek, Stenfert Kroese, Leiden 1983.
- Wezel, J.A.M. van, A.M.C. Vissers,  
Evenwicht en onevenwicht op de arbeidsmarkt en in de economie. Van Gorcum, Assen, 1983.
- Wilensky, U.,  
Welfare State and Equality. Structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley, 1975.
- Williamson, O.E.,  
Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications, A study in the economics of internal organization. The Free Press, New York, 1975.
- Williamson, O.E.,  
The Economic Institutions of Capitalism. Free Press, New York, 1985.
- Williamson, O.E.,  
Transaction-cost economics; the governance of contractual relations, The journal of Law and Economics, no. 22, pag. 233-261, 1979.



## Literatuur

- Windig, A.,  
Netwerk tussen overheid en ziekenhuis, een studie naar het institutionaliserings-  
proces van een samenwerkingsverband van ziekenhuizen op het mesoniveau van de  
gezondheidszorg. Groningen, bedrijfskundige uitgave, 1987.
- Winter, H.B., M. Scheltema, M. Oosting,  
Evaluatie van Wetgeving. Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Groningen,  
1988.
- Wolfson, D.J.,  
Een redelijke inkomensverdeling, S.M.O.-Boek, 1983.
- Zijderveld A.C.,  
Ambtelijke Cultuur in de verzorgingsstaat, In: Ambtelijke Cultuur en verandering  
van het openbaar bestuur. Geschriften voor de vereniging voor bestuurskunde,  
VUGA, 's-Gravenhage, 1985.

# Zakenregister

- aanbodstructuur 3.4.
- aankleding 5.5.
- aankledingspercentage 5.5.
- aanpassingsvermogen 13.3.
- aanvaardbaar inkomensniveau 5.3.
- aanvaardbare inkomensverdeling 5.3.
- aanvaardbare inkomensverhoudingen 5.2.
- aanwijzingsbesluit vrije beroepsbeoefenaars 5.3.
- aanwijzingscriteria 6.4.
- achterban 6.2.
- actiepatronen 1.2.
- actordenken 3.3.
- actorperspectief 5.5.
- adaptatie 13.3.
- administratieve rechtspraak 5.3.
- afbouwbeleid 5.2.
- afbouwperiode 6.2.
- afbreukrisico 10.3.
- agendabouw 10.4.
- aggregatieniveau 13.3.
- allocatiefunctie 5.3.
- allocatiemechanismen 10.3.
- anti-inflatie instrument 5.2.
- anti-trust wetgeving 8.2.
- arbeidsduurverkorting 11.4.
- arbeidsinkomstenbestanddeel 5.2.
- arbeidsovereenkomsten 5.5.
- arbeidsverdeling 10.4., 10.5.
- arbeidsvoorwaarden 6.3.
- arbitragecommissie 8.3.
- arbitrageprocedures 10.4.
- armoede 13.5.
- arrangementen 13.4.
- associatie van actoren 10.5.
- associatieve structuren 11.3.
- asymmetrie 10.5.
- asymmetrische institutionalisering 8.5.
- autonomie 6.3.
- batenafwegingen 4.3.
- bedrijfsmatig karakter 6.2.
- bedrijfsmatige aspecten 6.2.
- beheersstructuren 10.3.
- belangenbehartiging 6.1.
- belangengroep 1.1., 9
- belangenpluralisme 13.2.
- belangenprofiel 11.3.
- belangen-transactie model 14.3.
- beleidsafhankelijkheid 6.3.
- beleidsarena's 2.1.
- beleidsbeslissingen 5.5.
- beleidscontract 12.5.
- beleidsnetwerk 2.4., 4.3., 5.5., 7.2., 9, 14.1.
- beleidsproces 2.2.
- beleidsresultaten 10.5.
- beleidstechnische opties 13.3.
- beleidsterrein 1.3.
- beleidstheoretische achtergrond 5.4.
- beleidstheoretische betekenis 4.2.
- beleidsvoornemens 5.2.
- belendende beleidsterreinen 5.3.
- beloningsstructuur 5.5.
- beloningsvraagstukken 8.4.
- beroepsorganisatie 5.3., 8.4.
- beroepspolitieke aangelegenheden 6.3.
- beroepsrisico 6.2.
- besluitvorming 5.5.
- besluitvormingshiërarchie 3.4.
- besluitvormingsprocessen 1.3.
- bestuurlijk obscurantisme 14.2.
- bestuurlijk-organisatorisch alternatief 14.1.
- bevelshuishouding 6.2.
- bezuinigingen 5.3.
- blokkeringsstrategieën 6.3.
- bronnenbeleid 8.5., 13.3.
- budgetmechanisme 10.3.
- budgetverantwoordelijkheid 1.3.
- case-study 13.5.
- causale structuur 10.5.
- centralisme 12.2.
- circuits 8.4.
- coalitie 9, 10.4.
- coalitiemodel 10.4.
- coalitiepartners 10.5.
- coalitievorming 2.2.
- collectieve actie 7.2., 11.1.
- collectieve actieprocessen 10.1.
- collectieve sector 5.3.
- collectieve voorzieningen 5.3.



## Zakenregister

- collectieve wil 3.2.
- collectiviteit 3.2.
- communicatie 3.4.
- communicatiekanalen 12.2.
- compenseerbare factoren 5.3.
- complementair 3.2.
- complexe organisaties 3.3., 10.5.
- concurrentieslag 3.4.
- conflictmodel 10.4.
- consensus 10.5., 6.2.
- constitutie 10.5.
- consumptie 8.3.
- contingentie 2.2.
- contract 9
- contractorganisatie 14.4.
- contractpartners 13.2.
- contractuele interventie 13.5.
- contractuele overheidsinterventie 2.4.
- contractvrijheid 13.4.
- controlestructuur 4.3.
- convenant 13.2., 6.2.
- conversieproces 3.3.
- coördinatiemechanisme 10.5.
- corporatisme 10.4.
- correctiemiddel 8.2.
- countervailing power 2.2., 8.3., 8.4.
- decentralisatie 5.3.
- definitieve norminkomens 5.3.
- degressief tariefsysteem 6.2.
- degressieopbrengsten 6.2.
- dé-hiërarchiserende werking 14.5.
- dé-institutionaliseren 12.3.
- demarcatieprobleem 13.1.
- demarcatievraagstukken 1.2.
- democratie 3.2., 10.3.
- denivellering 5.3.
- deregulering 5.3.
- dereguleringsgedachte 3.4.
- dereguleringsvoorstellen 4.2.
- détournement de pouvoir 5.2.
- dictatuur 10.3.
- dieptestructuur 7.3.
- discrete marktrelatie
- disturbance-analyse 10.4.
- disutiliteiten 6.2.
- divisie-organisatie 10.5.
- doelformulering 7.3.
- doelmatigheid 1.3., 8.5., 14.2.
- doelmatigheidslijn 8.2.
- doel-rationaliteit 10.5.
- doelstellingen 3.2.
- domein 10.5.
- domeinmonopolie 8.3.
- dubbelrol 11.6.
- dynamiek 3.2., 7.3.
- economie 10.1
- economische orde 8.2.
- economische rationaliteit 8.2.
- effectiviteit 8.5., 10.5.
- enquête 5.3.
- erkenningenbeleid 8.3.
- evaluatiecriterium 10.5.
- evaluatie-onderzoek 2.2., 2.3.
- evenwichtige inkomensverhoudingen 5.3.
- exploratieve benadering 10.3.
- extrapolaties 6.2.
- flexibilisering 12.3.
- formeel systeem 10.4.
- functiewaardering 5.5.
- functiewaarderingsonderzoek 5.3.
- functionele autonomie 10.4.
- fundamentele gelijkwaardigheid 5.3.
- gedragsmodel 10.3.
- gemiddelde 5.3.
- gemiddelde praktijkverkleining 6.2.
- geseculariseerde staatslegitimatie 10.4.
- goodwill-problematiek 6.2.
- groeiproses 3.5., 11.4.
- groepentheorie 10.3., 10.4.
- harmoniemodel 10.4.
- herstelbeleid 1.1.
- herstructurering 6.3.
- hiërarchie 7.3.
- hiërarchievorming 9
- historische lijn 6.2.
- holisme 10.5.
- honoreringsniveaus 6.2.
- huisartsen 4.4.
- ideaaltypen 3.4.
- identiteit 3.2.
- identiteitscrisis 12.3.
- impossibility theorema 10.3.
- inclusiveness 10.4.
- incrementeel corporatisme 10.4.
- incrementeel stuurmechanismen 14.2.
- incrementeel stuurproces 12.1.
- individuele rationaliteit 14.2.
- informatiecentra 10.4.
- informatieuitwisseling 14.2.
- informatisering 12.3.
- inkomensbeleid 1.3.
- inkomensbestanddeel 6.2.
- inkomenscategorieën 5.2.
- inkomensgarantie 6.3., 7.2.
- inkomensmatiging 5.3.
- inkomensmatigingsbeleid 5.3.
- inkomensteruggang 6.2.
- inkomensvergelijking 5.3., 5.5.
- inkomensvorming 5.2.
- institutie 1.3.
- institutionaliseren 3.4.
- institutioneel kader 1.3., 8.3.
- institutionele factoren 3.2.
- institutionele riten en symbolen 10.5.
- instrumentalisme 3.4.
- instrumentarium 5.2.

## Zakenregister

- instrumenteel-technische regels 10.5.
- instrumentele betekenis 4.2., 5.3.
- integratiemodel 10.3.
- interacties 1.3.
- interactiemechanismen 14.3.
- interactieprocessen 2.1., 7.3., 10.5.
- interdepartementaal adviesorgaan 5.5.
- interdepartementale werkgroep 5.5.
- interferentiemogelijkheden 10.5.
- interorganisatiekader 4.3.
- interorganisatie netwerk 10.5.
- interventie 3.4., 12.5.
- interventiekader 5.4.
- interventiemacht 10.4.
- intrest 6.2.
- juridisch-administratieve sector 8.3.
- juridisch-technische constructie 5.3.
- jurisdictie 10.5
- kabinetsstandpunt 5.5.
- kartel 5.2.
- keuzeprocessen 10.3.
- klassiek contract 10.3.
- contactcentrum vrije beroepen 5.3.
- koppelingen 7.2.
- kop-romp-constructie 5.2.
- kostenafwegingen 4.3.
- kostenbestanddeel 5.3.
- kostencomponent 5.5.
- kostenenquête 5.2.
- kwaliteit 2.2.
- kwaliteitsbeleid 5.3.
- leervermogen 3.4.
- legitimatie 13.5.
- legitimiteit 8.2.
- lichtgewicht-structuren 13.4.
- liftersgedrag 10.4.
- lobby 10.4.
- loondifferentiatie 5.3.
- loonlijn 6.2.
- maatschappelijk criterium 3.4.
- maatschappelijk krachtenveld 5.5.
- maatschappelijk verkeer 3.4.
- maatschappelijke behoefte 7.2.
- maatschappelijke context 4.3.
- maatschappelijke contractvorming 9
- maatschappelijke identiteit 3.1.
- maatschappelijke neveneffecten 13.3.
- maatschappelijke sturing 2.1., 7.1., 12.1.
- machtigingswet 5.2.
- machtsbasis 12.4.
- macrobudgettering 6.2.
- macro-economische theorieën 5.2.
- mandaat 5.5.
- marginaal nut 3.4.
- markt 9
- marktafhankelijk 6.2.
- markteconomie 1.1., 1.3.
- marktonvolkomenheden 5.2.
- marktpartijen 3.4.
- marktverhoudingen 8.3.
- maximumtarieven 5.3.
- mechanismen 3.1.
- mededingingsbeleid 5.3.
- medische specialisten 4.4.
- memorie van toelichting 5.5.
- meta-macht 10.5.
- meta-model 3.4.
- methodologisch individualisme 10.3.
- microbudgettering 6.2.
- micro-economisch handelingsmodel 3.4.
- minimale staat 9
- minimumtarieven 6.2.
- ministerraad 5.5.
- mobiliseren 11.1.
- modelmatig 5.3.
- monopolist 3.4.
- monopolievorming 5.2.
- monopolioïde aanbodsituaties 8.5.
- multidisciplinaire complementariteit 10.5.
- multifunctioneel 14.3.
- mutatiebeleid 6.3.
- mutaties 5.5.
- neo-corporatisme 12.5.
- netwerkkoppeling 10.5.
- netwerkkrationaliteit 14.3.
- netwerksturing 3.4.
- netwerktheorie 14.2.
- neveninkomsten 6.2.
- nivellering 5.3.
- normatief beginsel 10.4.
- normatief kostenpakket 6.2.
- norminkomens 5.2., 5.3.
- normpraktijk 6.2.
- notarissen 4.4.
- oligarchie 10.3.
- omzetenquête 5.2.
- onderhandelen 12.5.
- onderhandelingsgedrag 6.2.
- onderhandelingshuishouding 1.2., 6.1.
- onderhandelingspakket 6.2.
- onderhandelingsposities 6.3.
- onderhandelingsituaties 3.4.
- onderhandelingsstrategieën 4.3.
- onderhandelingsstrategie 6.3.
- ondernemer 3.4.
- ongenotuleerde orde 14.2.
- onroerend-goedtransacties 6.2.
- ontwikkelingsstrategieën 6.3.
- onzekerheidsmarge 5.3.
- ordering 10.5.
- ordemodel 3.4.
- organisatie-sociologie 10.1.
- organisatorische composities 10.5.
- organiseren 11.1.
- organische totaalstructuur 10.4.



## Zakenregister

- oriëntatie 3.4.
- oriëntatiekaders 3.4.
- oriëntaties 3.1.
- overgangsbepalingen 8.5.
- overheidsingrijpen 1.2.
- overheidsinterventie 12.1.
- overheidsverantwoordelijkheid 8.5.
- overlegkader 1.3.
- overlegresultaten 2.2.
- overlegsituaties 3.4.
- pakketverbreding 8.3.
- parlementaire controle 5.5.
- participatiestructuur 3.4.
- partiële privatisering 10.5.
- pensioen 5.3.
- pensioenvoorzieningen 5.2.
- pluralisme 10.4.
- pluriform beeld 4.2.
- pluriforme ordening 10.5.
- pluriformiteit 3.2.
- politicologie 10.1.
- politieke context 4.3.
- politiek normatieve rationaliteit 8.2.
- politieke orde 10.5.
- politiek-symbolische functie 14.3.
- post-verzorgingsstaat 8.5., 13.4.
- praktijkkostenbeleid 5.3.
- prijs-/inkomensbeleid 1.3., 5.1., 12.3.
- prijsbewakingssysteem 5.3.
- prijsongevoeligheid 8.3.
- prijstheorie 10.3.
- prijzenbeschikkingen 5.2.
- prijzenwet 5.2., 5.3.
- probleemstelling 1.2.
- proceskenmerken 6.1., 6.4.
- professionalisering 14.2.
- professionele codes 10.5.
- proliferatiemodel 3.5., 12.2.
- prospectie 13.2.
- protocol 5.2.
- public choice 10.3.
- public contestation 10.4.
- public-private partnerships 14.4.
- publieke functies 10.5.
- raadgevend ingenieurs 4.4.
- raamovereenkomst 6.2.
- raamwerk 13.4.
- raamwet op de inkomensvorming 5.2.
- radicaal liberalisme 14.4.
- randvoorwaarden 2.2.
- rationaliteitsconceptie 10.3.
- rechtshulp 6.2.
- rechtsregels 3.4.
- rechtssubjecten 8.2.
- rechtstaat 8.2.
- rechtszekerheid 5.5.
- rechtvaardigheid 8.5., 14.2.
- rechtvaardigheidslijn 8.2.
- rechtvaardigheidsoordelen 5.3., 11.5.
- rechtvaardigheidsoverwegingen 3.4.
- reciprociteit 3.4.
- regel-impulsen 6.4.
- regels 10.5.
- rendementsoverwegingen 3.4.
- rentabiliteit 6.2.
- resource mobilization theory 10.4., 11.3.
- restpost 5.2.
- rijksbegroting 5.3.
- risicobeloning 5.3.
- ruil 9
- ruilrelatie 3.4.
- ruiltheorie 10.3.
- ruiluitkomst 6.2.
- salarisbestanddeel 5.5.
- satelliet-organisaties 10.5.
- schaalinkomens 6.2.
- schaarste 10.3.
- schakelmogelijkheden 10.5.
- scharnierpunt 5.5.
- sectorprijzbeschikkingen 5.2.
- selectieve adaptatieprocessen 3.4.
- semantisch pragmatisme 5.5.
- sociaal-economische belangencategorie 5.4.
- sociaal-economische verhoudingen 3.4.
- sociale voorzieningen 5.3.
- sociale constructie 11.4.
- sociale filosofie 10.1.
- sociale lasten 5.2.
- sociale normen 10.5.
- sociale zekerheidsstelsel 1.1.
- solidariteit 1.3.
- spelregels 10.4.
- speltypen 3.4., 10.5.
- sponsor 12.4.
- staatsrechtelijke tradities 3.2.
- standplaatsenbeleid 6.2.
- strategische impulsen 10.5.
- strategische middelen 7.1.
- strategische schaarste 7.2.
- structurele verlaging 6.2.
- structurenquête 6.2.
- sturingsconceptie 3.2.
- synthese 10.1.
- systeemperspectief 3.3.
- tariefmaximering 5.3.
- tariefstelsels 5.5., 6.3.
- technisch-ontwerpende sector 8.3.
- technische beroepsgroepen 6.2.
- theoretische ruimte 10.4.
- tijdelijke wet arbeidsvoorwaarden collectieve sector 5.3.
- tijdelijke wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars 5.1.
- tijsfactor 13.3.
- tijsperspectieven 4.3.

## Zakenregister

toetredingsbeleid 5.2.  
transactie-agenten 10.5.  
transactiekostenbenadering 10.3.  
transacties 2.2., 3.4., 7.2.  
transformatie 11.3.  
typologieën 3.4.  
uitkomstenruimte 7.2.  
verbinding 3.4.  
verdelingsactiviteiten 8.2.  
vergelijkingsfiguur 6.2., 8.3.  
vergelijkingsinkomen 6.2.  
vermaatschappelijking 1.1., 8.4.  
vermogenspositie van bureaus 6.2.  
verstatelijking 1.1.  
vertragingsstrategieën 6.3.  
vervolgwetgeving 7.3.  
verzorgingsstaat 1.1., 1.3.  
visible hand 8.2.  
voorportaal 5.3.  
vormverwantschap 10.3.

vrije beroepsbeoefenaar 1.3.  
vrijheidsgraden 7.3.  
waarde-oordeel 13.5.  
waardenoriëntaties 6.4.  
wachttijd 6.2.  
welvaartfunctie 10.3.  
werkgroep structuur notaristarieven 6.2.  
werkingssfeer 5.3.  
wet aanpassingsmechanismen 5.3.  
wetgeving 3.4.  
wet op de economische delicten 5.3.  
wet op de loonvorming 5.3.  
wetsevaluatie 4.1.  
wet tarieven gezondheidszorg 5.3.  
willekeur 8.3.  
zelfregulering 14.4.  
zelfstandige beroepsuitoefening 5.3.  
ziekenhuisbudgettering 6.2.  
ziektelkostenverzekeraars 5.5.  
zware modaliteit 6.2.



**STELLINGEN behorende bij het proefschrift 'Beleidsnetwerken in actie'**  
**van:**

J.M.J. Baaijens

1. De plannen van de commissie Dekker\* om de kosten van de gezondheidszorg beter in de hand te houden zijn een goed voorbeeld van het politieke organisatiemodel.  
(\* Bereidheid tot verandering, Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg, 1987).
2. De 'vrijheid' van het vrije beroep is slechts functioneel in een doelmatig georganiseerde verzorgingsstaat.
3. Een door de overheid te voeren adequaat inkomensbeleid gaat uit van de gedachte dat evenwicht op de arbeidsmarkt mogelijk moet zijn.
4. De 'maakbaarheid' van de samenleving is in wezen een tautologie.
5. De eindresultaten van de parlementaire enquête bouwsubsidies laten een overheid zien die gedreven door politiek pragmatisme een interveniërende, een onderhandelende en een ondernemende rol op ongecontroleerde wijze weet te combineren.
6. Het prijs-/inkomensbeleid vrije beroepsbeoefenaars is gebaseerd op een combinatie van multidisciplinaire beleidstheorie en de praktische principes van budgettering, hier gebruikt als instrumenten in arbeidsvoorwaardenoverleg.

7. De inkomens-politieke betekenis van het COTG (Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg) wordt nog altijd onderschat.
8. Aandacht voor de sociologische dimensie in organisatie- en beleidsvraagstukken betekent vooral oog hebben voor stabiliteit en evenwicht in situaties waar men dat niet zou verwachten.
9. Bij het uitvoeren van een wetsevaluatie dient ook de opdrachtverlening als object van onderzoek te worden beschouwd.
10. Het beste waarmerk voor organisatie advieswerk is sociaal-wetenschappelijke theorie.
11. Het heeft er alle schijn van dat met de komst van de PC (personal computer) in arbeidsorganisaties de 'Entzauberung der Welt' enigszins een halt wordt toegeroepen.
12. Indien de terugtred van de overheid begrepen wordt als de kunst van het weglaten dan krijgt daarmee de benaming 'witte stukken' (handelingen Tweede Kamer) een bijzondere betekenis.



Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01077148 4